

# Área Temática D

La Conceptualización, Administración y Gestión Territorial y Urbana como potencialidades para el Buen Gobierno.

VII CIOT

RELATORIA



Gobierno de Canarias  
Consejería de Obras Públicas, Transportes  
y Política Territorial





## **ÁREA TEMÁTICA D. La Conceptualización, Administración y Gestión Territorial y Urbana como potencialidades para el Buen Gobierno.**

### **RELATORIA ÁREA D**

*Joaquín Farinós Dasí\**

*\*Dpto. de Geografía / IIDL. Universitat de València*

Cambio de ciclo, nuevos tiempos, nuevas condiciones, nuevas necesidades, nuevas demandas, nuevos métodos... Éste parece ser el sino del tiempo que estamos viviendo. Éste también es el sentido que se ha querido dar a este VII CIOT, con la intención de poder sentar algunas bases para un posible nuevo modelo de desarrollo territorial más inteligente y sostenible, con un renovado entendimiento del mismo; no como simple y uniforme proceso de modernización, sino vinculándolo a la calidad de vida y derechos ciudadanos, re-negociado con ellos lo que consideren de esencial interés promover, mantener o corregir para poder conseguirlo. Es así como la planificación (regional/territorial) llega a convertirse en elemento clave y crucial para las posibilidades de desarrollo.

Como reza la propia presentación del programa de este congreso, un nuevo enfoque endógeno, de atraktividad y propia cultura territorial, resultan la base sobre la que poder asentarlos. Las nuevas formas de gobierno, planificación y gestión territorial resultan, a la vez, parte del 'patrimonio' (recurso) inmaterial del territorio (nueva cultura) y uno de los instrumentos (procedimiento) clave a partir del que poder conseguirlo.

### **1. GOBIERNO Y GOBERNANZA DEL TERRITORIO; DE LA (P)RELACIÓN ENTRE LO MATERIAL Y LO SIMBÓLICO.**

Conviene aclarar, separando, los conceptos de gobierno, buen gobierno, gobernanza y gobernabilidad; claramente relacionados pero con significados y matices distintos. El gobierno, por extensión el buen gobierno, en democracia real, representa una forma de gobernanza reforzada desde el punto de vista neo-institucional. Viene a ser la parte más material o visible de la acción de gobernar, la concreción del contrato entre ciudadanía y representantes políticos electos responsables de la aplicación de las políticas en materias y sobre territorios para

los que resultan competentes. Gobernanza en cambio entraña, de forma incremental, una innovación en la forma de tomar decisiones, más sensible y en contacto continuo entre actores no institucionales; no sólo los organizados, económicos o hegemónicos (muy al uso) sino también con el conjunto de la sociedad civil. Si se abunda en lo primero parece que esto acerca a un simple juego de pesos y de economía política (tanto tienes tanto vales... o tanto influyes); si en el segundo, en la verdadera gobernanza (democrática, participativa). Una u otra opciones plantean la oportunidad, o el recelo, sobre los propios conceptos de gobierno y gobernanza (denostada en el segundo caso por temor a pérdida del valor del Estado y tendencia a la desregulación en favor de los actores hegemónicos no elegidos democráticamente). Pero, en esencia, democracia es gobernanza (con relaciones de metagobernanza justas y equilibradas entre Estado, Mercado y Sociedad Civil –todo arranca de la tercera, de cuyo contrato social deriva el gobierno, que defiende y regula el mercado para la defensa del interés general, o los intereses generales-), más que gobierno (al final una forma de brindar seguridades para la reproducción del sistema establecido). En cualquier caso, ambos, gobierno y gobernanza, no son lo mismo, ni garantizan per se, aunque debieran, la gobernabilidad; en esencia situación en la que todos los actores presentes en el territorio deciden dotarse de unas reglas o normas que aceptan cumplir a pesar de que tengan posibilidad y fuerza para poder evitarlas (un Estado de derecho). No hace falta entrar en detalles sobre cuál es la situación que actualmente vivimos respecto de esta cuestión y de si todos somos iguales ante la ley, con iguales derechos y deberes.

Esta misma diferenciación entre lo material (el gobierno) y lo simbólico (la democracia real o gobernanza democrática) también la encontramos en materia de planificación u ordenación territorial; entre lo que son los marcos legales bien definidos (otorgando seguridades e instrumentos con que concretarlas) y lo que son las rutinas mediante los que se diseñan e implementan. Lo primero nos sitúa en el campo de los instrumentos tradicionales de OT, lo segundo en el campo de la planificación territorial estratégica. Lo primero en un entendimiento de la gobernanza como estructura (instituciones, normas e instrumentos), como precondition para el buen gobierno. Los gobiernos tienen un papel especial que jugar en lo referente a la claridad en materia de responsabilidades y en la solución de conflictos. Pueden contribuir a ello mediante el establecimiento de un adecuado marco regulador y gestión de la información, y pueden constituirse en referente de apertura y participación, convirtiéndose en un buen ejemplo en su propia gestión. Les corresponde legislar para garantizar las prácticas de participación, apertura y otras innovadoras formas de gobernanza. Lo segundo considera la gobernanza como proceso, como rutinas, como el conjunto de condiciones inmateriales que dan contexto a cómo se producen y operan tales marcos e instrumentos. Lo primero se resuelve por la vía de la norma, lo segundo únicamente por la vía de la cultura política y territorial. Lo primero resulta por tanto más concreto y fácil de modificar, y es a lo que habitualmente se entregan gobiernos y administraciones –los cambios recientes responden a ello, sin acabar de encontrar la piedra filosofal para una buena práctica de OT, como veremos-; lo segundo resulta más simbólico, y obedece menos a normas que a valores y actitudes (lo necesario pero parece que imposible o demasiado vago o ambiguo

como para poder hincarle el diente). Esto parece haber entrado recientemente en una vía muerta; nos referimos a intentar promover una nueva cultura del territorio. La respuesta que se ha dado a si poner, y cómo, el territorio en la agenda, de cómo abrir nuevos espacios de oportunidad, parece haber respondido más a un criterio de suma cero, entre urbanismo y territorio, en favor del primero, optándose por estrategias más de tipo reactivo o defensivo que proactivas u ofensivas en materia de ordenación territorial. Así lo señalaba Benabent (2011):

*“En todo caso, la tendencia general es que la vertiente reguladora de los planes se ha afianzado plenamente y el plan exclusivamente estratégico que parecía que podría infundir la experiencia de la Estrategia Territorial Europea y la Estrategia Territorial de Navarra y que cambiaría el método y contenido de la planificación no ha tenido continuación, como se puede apreciar en la legislación de Ordenación del Territorio promulgada por las CC.AA. ...Por otra parte, el método de planificación continua anclado en el modelo racional comprensivo que confía básicamente en el trabajo experto, de ahí que la participación pública no sea aún un elemento sustancial en la elaboración de los planes”.*

En materia de planificación territorial se advierten dos tendencias. Por un lado, y en el mejor de los casos, limitarla a la solución de los actuales retos y problemas urbanos (regreso al ‘urban growth’), preferiblemente a partir de proyectos y actuaciones concretas. Por otro, responsabilizar directamente a la planificación y sus instrumentos no sólo de los malos resultados sino también de las malas prácticas, confundiendo claramente la planificación con el uso, o mejor el no-uso y abuso, que se hace de ella.

A diferencia del medio ambiente, la ordenación del territorio no resulta una clara prioridad, ni para todas administraciones ni para los actores económicos hegemónicos; tampoco para gran parte de la sociedad civil. Más bien, por el contrario, se ha visto sometida en los últimos años del boom inmobiliario a una estrategia de progresivo debilitamiento, si no de simple abandono, con una vuelta al urbanismo, a la ecología, al paisaje y a la economía... como ámbitos en los que se puede actuar de forma rápida, efectiva y directa, más allá de voluntarismos y plazos largos que no permiten recoger frutos y obtener réditos de forma inmediata.

Situar el territorio en la agenda política, y desarrollar una nueva forma de planificar y actuar sobre él, resultan los dos elementos cruciales para la emergencia de una nueva cultura política territorial; de lo que algunos de los actuales conflictos sociales y territoriales son muestra. Únicamente sobre ella parece posible poder fundamentar el logro de un nuevo desarrollo territorial sostenible y en dignidad. El objetivo es acercar la planificación y su plasmación concreta (los planes) al interés (o intereses) general(es), poniendo en relación sinérgica conocimiento y acción; esto es, planificación-implementación-gestión-evaluación.

Tres son a nuestro juicio los elementos a los que se deberá prestar una especial atención:

- establecer los adecuados mecanismos de control y dación de cuentas (en aplicación de los principios de apertura, transparencia, observación y evaluación de las políticas y sus impactos territoriales)
- adoptar los medios necesarios que permitan promover una nueva cultura política y territorial (incluida una nueva relación entre políticos y ciudadanos, y entre academia/técnicos-expertos y tomadores de decisiones)
- mejorar los sistemas de participación y sus resultados (tanto en materia de diseño de la planificación como de seguridades), abriéndose progresivamente a nuevos enfoques, métodos y rutinas que permitan la adopción de nuevos y más adecuados instrumentos de planificación y su posterior implementación y gestión (especialmente la nueva planificación territorial estratégica de base democrática, participada y colaborativa).

Todo ello nos habla de la conveniencia tanto de un nuevo estilo de gobierno del territorio como de planificación, con una mayor presencia de la evaluación ex-ante y una mejor interacción y observación entre las distintas administraciones y departamentos responsables de las políticas públicas. También de una nueva cultura política, en la que el control mutuo entre ciudadanía, élites y políticos se convierta en algo más habitual.

Sin embargo, como se decía, hasta la fecha se ha venido optando, y se sigue haciendo a tenor de las últimas reformas recientes planteadas por algunas Comunidades Autónomas, por un planteamiento más tradicional o defensivo, apostando por afianzar un sistema de planificación más formal y menos estratégico. Cómo poder dar el salto, y si es posible algo más, nos traslada a reconsiderar el papel del territorio en la sociedad y en la política, en el modelo territorial deseado, en la forma de desempeñar planificación y cómo realizar la implementación y seguimiento. Y a plantearnos si es posible democratizar tanto la política como la planificación (hasta la fecha con un enfoque y unas rutinas demasiado de arriba a abajo, muy tecnocráticas, incluso “secuestradas” a los ciudadanos), procurando una nueva forma más abierta y sin complejos de hacer política, planificar y gobernar el territorio ensanchando la democracia mediante una mayor participación y potencia de la sociedad civil.

La pluralidad de situaciones dentro de un Estado Compuesto, y complejo, como es España, nos permite encontrar diferentes situaciones que, como un buen banco de prueba, nos permiten extraer lecciones y establecer comparaciones; circunstancia que podría verse especialmente reforzada mediante un adecuado y normalizado funcionamiento (de forma continuada) de la comisión sectorial de política territorial y urbana, cualquiera fuera el nombre que se le otorgara y de quien fuera competencia su convocatoria (tanto al Gobierno de España como a petición e iniciativa de un número mínimo –dos deberían ser suficientes- de Comunidades Autónomas). Se trataría de hacer de la diversidad fortaleza y de la necesidad virtud, procurando un giro a la situación actual; de forma iterativa, sin apriorismos, pero con la clara intención y compromiso de buscar soluciones mediante diagnósticos compartidos, análisis comparados y reconocimiento de buenas prácticas.

## 2. LA PARADOJA DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL: DE SEGURIDADES, INCERTIDUMBRES Y CONCRECIÓN

Es en las sociedades diversas y plurales donde más se requiere del diálogo, en sentido deliberativo (Habermas), a fin de lograr consensos, acuerdos y contratos entre los distintos niveles político-administrativos (gobernanza multinivel). Pero no sin antes haberlos acordado entre la ciudadanía y cada uno de estos niveles de poder. Por ejemplo mediante la formulación de estrategias locales basadas en las características propias de cada territorio, de acuerdo con las voluntades y compromisos de sus habitantes. Interesantes instrumentos en este sentido resultan las Inversiones Territoriales Integradas, las de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado o las de Desarrollo Integrado a Cargo de las Comunidades Locales, propuestos para el nuevo período de programación 2014-2020. Negociación y debate pasan así a formar parte de la experiencia de la ciudadanía; más allá de la tradicional actuación de los 'lobbies' y los grupos de interés más poderosos.

Ni violencia ni pensamiento único ni fatalismo, sino derechos. Los ciudadanos y ciudadanas, de forma individual o en comunidad, pueden decidir sobre el futuro de su espacio de vida (espacio en producción frente al predestinado espacio producido). Pueden por tanto decidir y diseñar su futuro. De acuerdo con ello hoy se nos presentan algunas grandes cuestiones como cuál es ese futuro común que se desea como salida a la crisis actual, y cuál es el papel que juega o debe jugar el territorio (los recursos territoriales, posición, estructura territorial... que le confieren su atractividad y su 'capital' territorial) en estas decisiones. Dicho proyecto no sólo clama por unas instituciones fuertes y unas reglas claras, sino también por el desarrollo de políticas, planes y programas justos y eficientes. ¿Qué papel entonces para la OT?

La respuesta al problema de la desigualdad social y territorial (antes por separado y con un claro orden de prelación –antes que nada social-), conviene ser planteada en estos momentos de una forma integral, en combinación, como mejor modo de poder afrontar, de forma no solo resiliente sino también original y creativa, la nueva situación generada por la crisis. Dicho de otro modo, el desarrollo armónico desde el punto de vista territorial se traduce en que todos los ciudadanos pueden disfrutar de una calidad de vida semejante, independientemente del lugar donde residan (el conocido principio y deseado objetivo de la cohesión territorial). A ello debe contribuir una asociación y coordinación inteligente tanto de administraciones como de políticas y de territorios (Farinós, 2014a). Se produce por tanto un cambio en materia de igualdad ya no a la hora de definir grupos o clases sociales, en clara revisión en estos momentos, sino también a la hora de incorporar el territorio en dicho objetivo (Farinós 2014b Vicerrectorado Europa), sin que eso suponga necesariamente conflictividad ni juegos de suma cero entre territorios, acercando a un nuevo regionalismo y cooperación territoriales inteligente (Farinós 2009a, 2013, 2014c).

Las acciones y procesos de gobernanza territorial deben ser territorializados, relacionados con el capital territorial existente. Ello demanda una revalorización del territorio y la mejora de una nueva cultura territorial común, para cuya consecución el papel de los actores públicos es crucial. En este sentido conviene

prestar mayor atención a la gestión y ordenación territorial, especialmente a la planificación estratégica, en tanto representa una muy buena opción para mejorar la coherencia, y efectividad, de las políticas. Coordinación y cooperación constituyen elementos básicos de la buena gobernanza territorial. Junto a una renovada ética pública, la nueva gobernanza territorial se asienta sobre los valores democráticos y de participación ciudadana. Sólo a partir de ellas parece posible sentar las bases de una nueva forma de desarrollo social, económica y medioambientalmente sostenible; también, e intrínsecamente asociado a ello, de la gobernabilidad en un verdadero Estado Social y de Derecho (Farinós, 2014d).

Se trata de poder comprender y transformar la realidad no sólo a partir de la estructura o la precondition (el estudio y definición de la *'polity'* –la organización territorial del Estado y de las administraciones), sino también de la mejora de los procedimientos que pretenden conseguir el objetivo del desarrollo territorial deseado. Gracias al buen funcionamiento de la *'policy'* (las políticas públicas), todas ellas con impacto territorial, y al servicio de las cuales debieran estar los tomadores de decisiones (la *'politics'*), estableciendo las rutinas más apropiadas para la consecución de dicho objetivo dentro del marco (se entiende que flexible pero riguroso) de la *'polity'*.

Los gobiernos tienen un papel especial que jugar en la distribución de responsabilidades y en la solución de conflictos. A ellos corresponde legislar para garantizar las prácticas de participación y otras innovadoras formas de gobernanza en las que basar un nuevo desarrollo y bienestar, inteligente, justo e inclusivo, y perdurable. De nuevo la pretensión de coordinar adecuadamente las políticas a las diferentes escalas, para destilar sus efectos sobre cada uno de los territorios. Una vieja aspiración del *'Aménagement du Territoire'* (AT) francés que cobra más actualidad que nunca. Una forma de seguir reclamando esta coherencia y preservar esta filosofía del AT, el último mohicano, frente a las amenazas del reduccionismo y la liberalización a ultranza. Coherencia a través de la concurrencia como método, y de la coordinación como lógica de funcionamiento.

La conocida paradoja de la globalización formulada por Rodrik (2012) obliga a los estados a escoger sólo dos de entre los siguientes tres elementos: democracia, soberanía nacional y globalización (o más bien ser competitivo en ella); por tanto a tener que renunciar a uno de ellos. El proyecto europeo, precisamente, hemos argumentado (Farinós, 2014b) trata de resolverla. De forma paralela podríamos decir que la ordenación del territorio se enfrenta también a su propia paradoja, la de tener que escoger entre: seguridad/certidumbre (nivel en que las determinaciones resultan vinculantes y estables en el largo), flexibilidad (o sobre cómo manejar los cambios en las condiciones a partir de las que se realiza el diagnóstico y en las que se realiza la implementación/gestión) y concreción (de las medidas/actuaciones propuestas).

También en este caso parece que sólo puede escogerse entre algunas de ellas o, lo que es peor, se escoge de forma distinta según las distintas escalas o niveles de planificación; lo que acaba por provocar conflictos y una suerte de esquizofrenia (local/regional por el momento) que no se acierta a resolver si no es

escogiendo entre una u otra... o por ninguna de las dos en una suerte de suma cero donde los ganadores son los defensores de la desregulación (la misma que temen provoquen las nuevas prácticas de buena gobernanza territorial quienes desconfían de ella, cuando justamente resulta la forma de poder superar este conflicto). Volviendo a la paradoja, habitualmente se escoge entre seguridad y concreción, con poca flexibilidad; o flexibilidad con menos seguridades y con diferentes niveles de concreción posibles (de las estrategias a los proyectos estratégicos).

Cuando se trata de promover certidumbres o seguridades, éstas pueden plantearse con dos tipos de alcance bien diferenciados: de gran alcance (provocar seguridades en el marco regulador para asegurar el funcionamiento o reproducir el sistema de producción vigente –aunque no es habitual ponerlo en cuestión, salvo en momentos históricos muy específicos, como sucede en la actualidad-); o más concreto, a nivel de instrumentos. En este segundo caso los esfuerzos suelen dedicarse al ‘refinado’ del sistema de planificación mediante la revisión o reformulación de las leyes de OT (muchas de ellas contemplan su revisión en el plazo aproximado de diez años) e instrumentos y figuras de planificación asociados. Sin embargo, rara vez se traspasa de este ámbito de la planificación para entrar en el ámbito de la gestión, y tratar de establecer canales o fórmulas, procesos o rutinas mediante la que ésta opere. Es el caso de la reforma de las administraciones, como también sucede en estos momentos de la historia de España (tras dos modificaciones previas de los gobiernos locales cada una en una legislatura con mayoría de signo político diferente, en 2003 y 2005). Sin embargo la tendencia a la revisión de lo local, mediante tendencias contradictorias entre la concentración de los servicios a nivel de las Diputaciones provinciales (en un intento de resucitarlas) y la municipalización de algunas políticas, siguen planteando dudas e inquietudes.

Conviene, de nuevo, volver a pensar si la opción de certezas y concreciones resuelven de forma eficiente la ecuación, queriendo plasmar, y sacarse de las manos, la etérea cuestión de la gobernanza. Vista como estructura más que como proceso, en una reacción típica de ciencia de salvación (regulativa) en lugar de posnormal (Funtowicz y Ravetz, 1993; Gallopin et al., 2001), y de problema estructurado (una única solución) en lugar de desestructurado, como es el caso. Valga en este sentido recordar lo que un acreditado politólogo como fue Joan Prats (2003) venía a decir sobre los esfuerzos de regulación, al afirmar que, con ser imprescindible en un estado de derecho gobernable, ésta no podía llegar a todos los ámbitos o esferas de la vida personal o profesional, que a ciertos niveles de detalle y privacidad se rige más por principios, valores y actitudes. Y este parece ser el principal estrangulamiento de una opción que pretenda, sobre todo, seguridades, cuando lo más adecuado es aprender a manejar incertidumbres; como, de forma paralela, si dice de la diferencia entre negar o negociar el conflicto.

En materia de ordenación del territorio son diversas las opciones a la hora de pretender seguridades y certidumbre. Aunque no siempre es así (caso de la Estrategia Territorial de Navarra, cuya certidumbre se consigue a nivel regional por acuerdo no normativo, seguridad no vinculante sino participada) lo habitual es

proceder a la elaboración, aprobación y publicación formal en los Diarios oficiales de los planes de OT, otorgándoles rango de norma de obligado cumplimiento, tanto para administraciones como, y este es el mayor escollo, para particulares. El nivel de determinaciones y obligatoriedad es distinto en función de la escala del plan; más laxos en el caso de los planes regionales, mayor en el caso de los planes subregionales. En el caso de algunas CC.AA. (por ejemplo Andalucía, Canarias, Cataluña o Navarra) los planes subregionales se concretan en distintos planes en cascada donde se van concretando de forma más explícita y vinculante los usos del suelo antes de dejar recaer su concreción definitiva en los planes municipales (planes especiales en AND, territoriales de ordenación en CAN, los directores territoriales en CAT o los directores de acción territorial en NAV –vid-Benabent, 2011-. En otros casos se crean otras figuras que con distinto nombre pero que responden al genérico de proyectos estratégicos de interés regional (Actuaciones Territoriales Estratégicas en el caso de la Comunidad Valenciana, donde sustituyen a los planes subregionales de ordenación territorial integral, que de hecho no existen).

En cualquier caso el objeto es procurar una zonificación y clasificación de usos (usos permitidos/prohibidos). Esta zonificación, a su vez, puede presentar diferentes niveles de concreción y carácter vinculante. En el menor de los niveles esta zonificación se reduce a la identificación de espacios con valor de protección (rural, natural, cultural o paisajística). Estos espacios abiertos, conocida como matriz territorial y ahora, con un renovado enfoque que combina el valor natural (de protección o riesgo) con el valor que representan para la sociedad (en tanto que suministradores de servicios, ecológicos), denominada '*Infraestructura Verde*', viene a representar la opción de mínimos en que poder basar cualquier planeamiento territorial y derivado.

En un segundo estadio se pasa al intento de determinar un modelo territorial básico (zonificación, sistema de transporte y asentamientos) y de coordinar las distintas políticas sectoriales con impacto territorial con la intención de ir perfilándolo. Y esto desde dos perspectivas bien diferentes. Como última ambición, mediante la definición de un modelo territorial futuro al que se adaptan todas las planificaciones sectoriales y parciales. Como opción menos ambiciosa y más pragmática, tomando en consideración las realizaciones y propuestas ya diseñadas por la planificación sectorial (propuestas de inversión destinadas a desarrollar los proyectos sectoriales previstos en el plan -depuradoras, carreteras, sistemas de abastecimientos, etc.-); o bien poniendo la planificación territorial al servicio de los intereses futuros de dichas políticas sectoriales en un intento de intensidad y eficacia variable en materia de coordinación y coherencia (actuaciones estratégicas que han de ser desarrolladas por otros instrumentos). Determinación, en suma, de las dotaciones e infraestructuras de con gran incidencia territorial, desde infraestructuras de transporte a otros equipamientos, o a la determinación de espacios o áreas de oportunidad (AND), ámbitos estratégicos del territorio para las actividades económicas y clusters de innovación (CV)... donde poder ubicar los proyectos o actuaciones estratégicas consideradas de especial interés para el desarrollo económico de la región.

Se prefiere el proyecto al plan, o se pasa directamente en ocasiones de la estrategia regional a las actuaciones estratégicas, optando por la flexibilidad frente a la seguridad, lo que acabe por reducir las certidumbres y por tanto la muerte de la filosofía y práctica de la planificación en algunos casos de mala práctica (vid. en este sentido Pinson, 2010). Pero no necesariamente esto debe ser así, si es que con ello se consigue provocar innovaciones 'socio-territoriales' (más allá de la innovación social o las socio-institucionales) (vid. en este sentido Albrechts, 2009 y Oosterlynck et al. 2010).

Lo que parece cumplirse es que la ordenación territorial elude a escala regional la concreción de un modelo territorial apriorístico con el objetivo de lograr una adecuada articulación territorial; lo cual exige un enfoque multinivel, pero también entre territorios vecinos, de la local a la supranacional, pasando obviamente por la regional (autonómica) y, debiera, la nacional. Esta pretendida articulación territorial del estado, precisa de nuevas formas de gobierno y de la definición de un modelo/estructura territorial con un diseño e implementación más eficaz y eficiente de las políticas públicas con impacto territorial. En este sentido, la relación entre políticas y territorio pasa a ser de doble cara, ya no unívoca: las políticas se ajustan o adaptan al territorio (con un enfoque más o menos tradicional de la política del desarrollo y cohesión territoriales), si quiera sea para poder aprovechar su propio potencial ('local based', 'atractividad', 'cooperación territorial'...). Pero, de forma más potencial y renovada, las políticas también hacen o permiten construir nuevos territorios (o territorialidades), tanto nuevas geometrías como nuevos modelos y estructuras territoriales dentro de estos perímetros (tradicionales o flexibles; 'fuzzy' llaman los europeos). Esto obliga a replantear las formas de relación entre certidumbre-seguridad/flexibilidad/concreción en el continuo planificación-gestión/gobierno territorial.

Como señala Benabent (2011) *"La certidumbre a esta escala es la del establecimiento de estrategias de actuación que han de servir de orientación para la actuación de los restantes planes. En este caso, la vertiente reguladora se excluye por completo"*. Se sacrifica seguridad por flexibilidad; tratando de avanzar más en la subordinación del planeamiento urbanístico al territorial, pero sin hacer lo mismo en el caso de las políticas sectoriales. Si esto era así había venido siendo así hasta la fecha, ahora parece que incluso lo primero también queda en regresión, con la nueva atención concedida a la problemática urbana y a la planificación urbanística (en especial la de detalle, parcial o de mejora) sobre la territorial. Atrás parece quedar por el momento el esfuerzo por consolidar la creación de un nuevo marco, explícito, para una mejor coordinación entre el planeamiento territorial y el urbano, tal y como se recogía en el programa de acción de la agenda territorial europea aprobada en 2007 y desarrollada hasta 2010 bajo presidencias portuguesa, eslovena y sueca de la UE.

El propósito principal del Primer Programa de Acción para la aplicación de la Agenda Territorial por parte de los ministros de la UE responsables de la OT con motivo de la reunión ministerial informal celebrada en Ponta Delgada, Azores, en noviembre de 2007 es proporcionar un marco para facilitar la aplicación de la Agenda Territorial asegurando que la dimensión territorial se tenga

suficientemente en cuenta al evaluar las políticas actuales y el diseño de las futuras políticas de la Unión. Para el cumplimiento de los fines citados, dentro de un periodo 2007-2011, dicho primer programa se estructura en cinco líneas de acción, de las cuales la primera se dirige directamente a las prioridades territoriales, establecidas en la Parte III de la Agenda Territorial, muy específicamente en la integración de las políticas de desarrollo territorial y urbanístico y en la puesta en práctica de nuevas formas de partenariados urbano-rurales, junto con las nuevas formas de gobernanza territorial multinivel. Dentro de cada línea de actuación, se seleccionaron algunas acciones para ser desarrolladas en el período 2007-2011 entre ellas la “Acción 1.1: Elaborar y promover políticas para potenciar la coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico a la luz de la Agenda Territorial y la Carta de Leipzig, a nivel de la Unión Europea y de los Estados Miembros”. Considerando que las políticas de cohesión territorial y desarrollo urbano tendrán como misión aplicar los objetivos de desarrollo sostenible y hacer frente a los desafíos territoriales, que la mejora de la coordinación entre ambas políticas podría contribuir a una mayor sinergia y una mejor aplicación de los objetivos comunes. La actividad se centrará en: La identificación de temas comunes entre el planeamiento territorial y urbanístico, la aplicación de las prioridades territoriales de la Agenda territorial europea y estrategias de la Carta de Leipzig (posteriormente Toledo) y El examen de las posibilidades de coordinación, complementado con estudios de casos tales como las relaciones urbano-rurales y ejemplos acerca del modo de abordar los desafíos territoriales.

Las principales conclusiones que viene al caso relatar tanto de los informes de la presidencia Eslovena (de noviembre de 2008) como del siguiente de la presidencia sueca ponen el énfasis en una serie de interesantes argumentos sobre los que ya venimos insistiendo desde hace algún tiempo al referirnos a la situación de la OT en España (Farinós 2009b) y que de nuevo se reiteran en estos momentos:

- Creación de condiciones marcos para la coordinación: el nivel nacional tiene muy habitualmente un papel clave en la creación de un marco favorable para la coordinación entre los diferentes niveles administrativos, y para estimular directamente la formación de asociaciones adecuadas. En este sentido, para el caso español, algunos autores reclaman vincular la legislación del suelo con la ambiental, cabría añadir que también con la paisajística y de protección del patrimonio cultural, junto al natural.
- Orientaciones metodológicas para la coordinación:
  - La importancia de los documentos de planificación estratégica, como marco para visiones comunes y estrategias claras, para la creación de las condiciones para la coordinación y el entendimiento entre las partes.
  - La frecuente necesidad de asociaciones intermunicipales claramente estructuradas y bien organizadas, destacando la importancia de que exista un fuerte y claro liderazgo, y de involucrar a los todos los actores, pero en especial los más adecuados en cada caso (actores privados y administraciones pertinentes de cada nivel).
  - La utilidad de combinar los instrumentos de planificación y de proyecto, para cerrar la brecha entre los efectos a largo plazo y corto plazo. Por otra parte, la planificación territorial debería contar con instrumentos que permitieran hacer de

punto con el planeamiento urbanístico, adaptando el planeamiento municipal a determinaciones especificadas a una escala más amplia.

- Seguimiento de la aplicación de la coordinación. En este sentido, y desde otro ámbito, el *Libro blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español* plantea que los nuevos planes, además de contener las determinaciones propias de los mismos, incluyan la forma en que van a ser gestionados; en función tanto de su ámbito territorial como de las afecciones socioeconómicas y ambientales que puedan producir. Se reclama por tanto una definición explícita de los mecanismos y rutinas de coordinación y de sus responsables.

No sólo parece haberse producido una relajación de las relaciones o la prelación entre OT y urbanismo, para la que se ha pretendido una mayor coordinación, tal y como se ha expuesto líneas más arriba, incluso desde el ámbito de la UE a través del primer programa de Acción de la Agenda Territorial Europea de 2007, hoy en cuestión dado el recurso al creciente visión minifundista de carácter urbano (con mayor y mejor desarrollo de la planificación parcial y de detalle) y municipalista (también como reacción de defensa frente a la reciente reforma local), sino también de pérdida de prelación sobre las políticas sectoriales a las que la OT, el Plan y un hipotético modelo territorial, tratan de embridar *“una situación en extremo difícil de mantener, como es someter la lógica de las políticas sectoriales, de corto y medio plazo, a un lógica de conjunto, basada en algo a veces tan abstracto como el modelo territorial previsto por el plan territorial, que es siempre a largo plazo”* (Benabent, 2011).

A esta complejidad se añade otra más en los actuales planes, que combinan tanto un carácter estratégico (de enfoque en el caso en las mayores escalas, regionales o subregionales de gran escala), pero también (de método) en la realización de diagnósticos y selecciones de alternativas en los de mayor detalle.

El método de planificación ha venido siendo hasta la fecha, y parece que, a tenor de la experiencia reciente o en curso en muchas de las CC.AA. quiere seguir siendo, el modelo racional comprensivo. Preparados por las élites que configuran especialistas y equipos de técnicos (dentro del propio organigrama de las administraciones regionales y locales, pero también en consultorías y equipos externos que trabajan para ellas), han venido adoptando un claro sesgo tecnocrático y sentido jerárquico (de arriba a abajo). Se confía por tanto básicamente en el trabajo experto y de gabinete, con escasa presencia de la participación pública o ciudadana. A partir de la trasposición de la Directiva Europea de Evaluación Ambiental Estratégica, el proceso de preparación de dichos planes ha tenido que hacer frente al requisito y nuevo reto de promover y lograr una participación efectiva<sup>1</sup>.

En este caso, cuando se produce, dicha participación parece obedecer más al imperativo legal (procedimientos de EAE en virtud de la aplicación de la Directiva Europea sobre la materia y de las Leyes de Participación ciudadana promulgadas

---

<sup>1</sup> Directiva Europea EAE (2001/42/CE) 2001/42/CE, traspuesta a la legislación española mediante la *Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medioambiente*, BOE nº 102, 29.04.2006. Vid. también la *Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente*, que incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE).

al efecto señaladas. No se sabe bien si para tratar de reforzar dicho proceso participativo (de hecho un instrumento para poder gobernar mejor, especialmente en situaciones conflictivas y problemas desestructurados –como de hecho lo es la planificación y gestión de usos del territorio- no un fin en sí mismo) o para controlarlo mejor. O ambas cosas a la vez. El análisis de algunos de los reglamentos de participación, planes de participación pública y funcionamiento –o no- de observatorios e institutos del paisaje, territorio, urbanos, metropolitanos... brinda ejemplos en todos los sentidos expuestos. Pero como resumen puede afirmarse, sin riesgo a equivocarse, que la participación pública no es aún un elemento sustancial en la elaboración de los planes (pensando en el espíritu más que en la letra de la ley, y de lo que hay detrás de ella).

Con todo, como se anunciaba en el epígrafe anterior, la planificación territorial ha ido evolucionando desde un enfoque de racionalidad comprensiva, un carácter tecnocrático y un planteamiento de certezas absolutas (recogidas en los ‘Master Plans’), hacia un nuevo estadio y estilo de planificación territorial entendida esta vez como política pública en un contexto de incertidumbre. Desde este enfoque renovado no existen certezas absolutas y sí una diversidad de intereses, en muchas ocasiones contrapuestos y en conflicto, lo que hace difícil reconocer los intereses generales y sobre todo la selección de la(s) alternativa(s) o curso(s) de acción más adecuados (territorio como problema desestructurado).

La reducción utilitaria e interesada de la democracia a mera técnica o conjunto de procedimientos y reglas de funcionamiento conduce a una desviación y a un cambio en su propia esencia. Sin competencia ciudadana no hay verdadera representatividad, ni democracia real sino meramente formal. De la misma manera, en materia de planificación ésta va transitando desde una visión tecnocrática y dirigista, de verdades absolutas e indiscutibles (cuyo instrumento predilecto ha sido el *Master Plan* y el ‘*Blue Print*’), a otra más de tipo colaborativo y deliberativo, más flexible y de tipo estratégico, en marcos de incertidumbre, cuya expresión son las visiones o los escenarios de la prospectiva. Y esto vale tanto para la definición de usos, o límites de usos, en espacios no urbanizables como en los urbanizados y en reconversión, en un intento de recuperación tanto en su valor (intrínseco) de ‘lo público’ per se (desde okupas a movimientos de custodia y defensa), como en la forma de definir públicamente estas alternativas de uso en espacios libres o abiertos (la llamada infraestructura verde), en espacios agrarios o rurales, periurbanos y no, o en la misma ciudad).

A pesar de ser el plan instrumento esencial para la actuación de los poderes públicos, a fin de objetivar y regular lo permitido y no, tratando de evitar (hipotéticamente) los efectos de las malas prácticas y de la indeseable confusión entre el interés particular y el general, lo cierto es que se detectan algunos problemas que vienen poniendo en cuestión su utilidad y eficacia. Desde el retraso en su elaboración a la ‘sobre-planificación’, pasando por las dificultades de concretar actuaciones y cumplir los requisitos para poder convertirlos en operativos y dotarles de un carácter más permanente y perdurable en el tiempo a pesar de los cambios de coyuntura y/o de ciclo político. No se trata de renunciar a él sino de avanzar en la búsqueda de mejores alternativas que lo hagan más útil; la alternativa es peor.

### 3. RELACIÓN DE PONENCIAS

Es con estas premisas que se planteaba el eje D del VII CIOT “*La conceptualización, Administración y Gestión Territorial y Urbana como potencialidades para el Buen Gobierno*”, que pretendía cubrir, u ofrecía como ejes temáticos de referencia para la discusión, un generoso inventario de cuestiones. Las ponencias recibidas han escogido centrarse de forma clara en algunos de estos ejes, lo cual nos permite inferir cuáles son, en estos momentos, los aspectos más claramente identificados en la práctica, desde el ámbito científico, técnico y de toma de decisiones, como de aquellos otros que todavía no se han asentado o han llamado la atención de forma suficiente entre estos colectivos citados.

El conjunto de ponencias recibidas las agrupamos de la siguiente forma:

#### **TRANSDISCIPLINARIEDAD. TERRITORIO COMO SISTEMA COMPLEJO... Y DIVERSO. NUEVOS ENFOQUES PARA LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN PARA UNA MEJOR COHESIÓN**

**¿Qué ha sido de la agenda 21 local? La agenda 21 local una institución tergiversada (a los veintidós años de la cumbre de la tierra de río 92).** Pelayo del Riego.

En la ponencia el autor hace una revisión al largo proceso de consenso y decisiones mediante el que se llega a la definición de este instrumento en la cumbre de Río de 1992. Un instrumento para proponer estrategias de desarrollo local integrado, carácter que se ha pretendido abandonar, dando un giro, más europeísta en opinión del autor, y que olvida algunas de las cuestiones que hacen de esta figura un instrumento de un enorme valor estratégico para poder construir, desde el empoderamiento de las sociedades locales y la ciudadanía, en especial mujeres y jóvenes, verdaderas estrategias de desarrollo sostenible, con una visión desde abajo, integrando los distintos ámbitos o sectores presentes ya no sólo en la política sino en la vida de los ciudadanos. La elaboración de las Agendas 21 locales resulta elemento imprescindible para un nuevo desarrollo sostenible y nueva gobernanza global. Para poder llevarlas a cabo de forma factible y eficiente propone su propia metodología (DEYNA) de elaboración de AL21 Local, con un enfoque que a su juicio responde al verdadero carácter y naturaleza original que subyace y estuvo en sus orígenes.

**La investigación socioecológica, retos y oportunidades. Un estudio de caso en Calvillo, Aguascalientes, México.** Antonio de Jesús Meraz Jiménez. El autor nos presenta en este caso un ejercicio de planificación de suelo con uso agrario, en el que se trata de combinar el tradicional enfoque agrarista y ecológico con la concepción más social, y no sólo física, en un intento de avanzar hacia una coordinación, incluso mixtura de ambas, con la intención de poder caminar hacia una mejor imbricación entre el ordenamiento ecológico, predominante, y el socio-territorial.

**La política social y sus restricciones económicas que determinan su accionar en el ámbito de las políticas. Políticas económicas y sociales para el desarrollo.** M.A. Merchand Rojas.

El extenso texto de la ponencia se dedica a explicar los cambios en materia de política social de combate contra la pobreza, y en particular la extrema, en México, acaecidos sobre todo a partir de los cambios económicos experimentados en aquel país a partir de la década de los años 1980. Se plantean las consecuencias del progresivo desequilibrio entre los objetivos de competitividad e igualdad, motivadas por el paquete de medidas promovidas por el FMI y el llamado Consenso de Washington, y de la necesidad de combinar desarrollo económico y social. Surge entonces la cuestión de las políticas de redistribución, entre grupos sociales y territorios. Señala el autor que la nueva política social ya no apunta al beneficio de un ciudadano universal sino al apoyo coyuntural de los grupos más necesitados y vulnerables. Aviso a navegantes, si se acaba por trasladar a otros contextos que estamos experimentando semejantes recetas económicas y políticas de ajuste, varias décadas después de aquel 'Consenso'.

## **PARTICIPACIÓN E INTEGRACIÓN PÚBLICA EN LOS PROCESOS DE DECISIÓN TERRITORIAL: PRÁCTICAS E INSTRUMENTOS**

**Sobre nuestra capacidad de imaginación política para el espacio público.** Colectivo Basurama. Alberto Nanclares da Veiga, Manuel Polanco Pérez-Llantada.

El texto aborda el tránsito en las formas, de las viejas que se resisten (los autores proponen la contradicción entre el civismo de control frente a la ciudadanía), a las nuevas, que están emergiendo en la actualidad, a la hora tanto de generar como de gestionar el (nuevo) espacio público. La ponencia se circunscribe al ámbito de lo urbano, de la ciudad, y hacen un interesante repaso/selección a los distintos conflictos y movilizaciones que han resultado ser el germen de una nueva forma de vivir la ciudad, en derecho, en libertad y en dignidad. Un espacio público que deja de tener forma, aspecto, materia, para tener sentido, identidad, simbología. Los conflictos que se analizan, del forat de la vergonya a los botellones, @acampadasol y otros, partiendo de una base física, del territorio, de la ciudad, han llegado a convertirse en el motor de nuevos cambios también en la forma de gobernar... ya no sólo el/los espacios/s, sino la propia democracia. Un interesante ejemplo de las nuevas relaciones dialécticas de cómo la política hace o hace resentirse territorios y de cómo desde el territorio también se contribuye al cambio de lo/las político/as.

**Planificación Participativa para un Planeta Resiliente. Experiencias recientes desde el Observatorio para una Cultura del Territorio (OCT).** Verónica Hernández-Jiménez y Richard Hewitt.

La ponencia recoge distintas iniciativas de procesos participativos y de implicación de la sociedad, a distintas escalas, pero con criterio de búsqueda de la multifuncionalidad de los espacios. Todas desarrolladas por el Observatorio para una nueva Cultura del Territorio. En estas iniciativas se propone y aplica un cambio en el método de planificación, que deja de ser puramente analítico y pasar a ser de negociación del conflicto entre intereses diversos para la obtención de consensos. Se aboga, analiza y desarrolla una planificación participativa. Con

estas premisas la ponencia presenta la experiencia y resultados de diferentes casos de estudio seleccionados, desarrollados como proyectos de investigación a nivel internacional o como iniciativas más modestas: aplicación de políticas contra el cambio climático, usos del suelo en la Red de Parques Nacionales y su entorno, valoración del patrimonio cultural del territorio, modelos de gestión de los espacios agrarios periurbanos. La gestión multiescalar del territorio, la participación de los agentes territoriales protagonistas (lo que puede incluir la necesidad de procesos de aprendizaje en algunos casos), la generación de propuestas por parte de los propios usuarios y una necesaria flexibilización de las herramientas de planificación se han revelado como conclusiones más relevantes de los casos de estudio tratados.

**Herramientas para avanzar en la construcción de una visión común sobre los ecosistemas agrarios periurbanos.** Marian Simon Rojo, Nerea Morán Alonso y Ana Zazo Moratalla.

En el texto se aborda la cuestión de la multifuncionalidad de los espacios agrarios, en su papel de suministradores de servicios ecológicos, de alimentación, de regulación hídrica y control del calentamiento global, protección de la biodiversidad y valores culturales. Estos espacios se encuentran sometidos a presión por parte del entorno urbano próximo, con el que es necesario establecer nuevas relaciones urbano-rurales a fin de encontrar un modelo de desarrollo territorial, ordenando un proyecto territorial 'complejo' que equilibre el peso entre ambos, apostando por una nueva relación de 'co-dominancia' entre ellos, y una mayor participación de la población en su diseño. En suma, se propone una redefinición del papel de los sistemas agrarios en los procesos de ordenación territorial. Para ello se propone la cartografía automática y el uso de los SIG por parte de la población en los procesos participativos durante el proceso de planificación como instrumentos de ayuda a la toma de decisiones, sirviéndose de la percepción de los agentes locales para lograr consenso en la definición de una visión territorial futura común. Todo ello se ejemplifica en un caso de estudio, Aranjuez.

**De la región natural al paisaje cultural. Cartografía cultural y sistemas de información geográfica en ordenación del territorio.** Alfredo Fernández Enríquez, Manuel Arcila Garrido y José Antonio López Sánchez.

Tras una breve pero interesante introducción epistemológica sobre los conceptos de región, paisaje y cultura desde la geografía, el texto se centra en la cartografía cultural y los sistemas de información geográfica como instrumento para el inventario, planificación y gestión de los bienes culturales. Se ofrece un repaso actualizado de las diferentes legislaciones (de las autonómicas a las internacionales, europeas y de la UNESCO) y figuras de protección, con especial mención de los paisajes culturales y alguna iniciativa concreta como la del Observatori del Paisatge de Catalunya. Sin un criterio de continuidad claro, y en un esfuerzo casi inventarial por cubrir los distintos frentes relacionados con el tema de la ponencia, ésta continúa con un apartado dedicado a la cartografía y a la diversidad cultural y otro más a la elaboración colaborativa de cartografía (neogeografía, crowdsourcing y crowdediting). Finaliza proponiendo una interesante reflexión sobre el valor del paisaje cultural, como herramienta de integración de los valores tangibles e intangibles con un enfoque multidisciplinar

(metadisciplina), y como elemento sobre el que poder construir nuevas regionalizaciones ‘fuzzy’ con las que poder operar para un mejor abordaje de los retos y necesidades territoriales.

**La comunicación cartográfica en planificación urbana y territorial como elemento clave para la participación ciudadana.** José Alfonso Gálvez Salinas y Luis Miguel Valenzuela Montes.

La ponencia aborda la cuestión del uso del lenguaje cartográfico como canal a partir del cual poder potenciar los procesos participativos que ayuden a tomar mejores decisiones a la hora de formular diagnósticos y procurar alternativas en materia de planificación urbana y territorial. Tras una breve introducción a la conocida escalera de la participación de Arnstein, los autores hacen un repaso de algunas experiencias en el ámbito primero europeo y después español, para finalizar con una propuesta de código para la expresión gráfica de los planos recogidos en los planes urbanísticos. Se plantea entonces la alternativa de si optar por la precisión técnica o por la utilidad semiótica o comunicativa. Un aspecto relevante que ha tenido gran desarrollo especialmente en el ámbito europeo cuando se trata de presentar opciones o recomendaciones en lugar de certezas (el ‘Blue Print’). En este caso los autores lo tratan de llevar a un ámbito mucho más concreto, de detalle, en el que tal opción aparentemente resulta más difícil de justificar.

## **EL MARCO LEGAL DE LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIALES**

**La reconceptualización de la premisa jurídica de las bases estatales de la ordenación del territorio y el urbanismo por la sentencia del tribunal constitucional 141/2014, de 11 de septiembre de 2014 que convalida la ley de suelo de 2007 y el texto refundido de 2008.** Ángel Sánchez Blanco.

A partir del análisis de la jurisprudencia asentada por las sucesivas sentencias del Tribunal Constitucional, una tradicional veta de trabajo empleada no sólo por juristas, para afrontar el espinoso problema de la coordinación entre AGE y CC.AA. en materia de usos de suelo y posible configuración de un modelo territorial para España en su conjunto, una cuestión no sólo relevante sino también necesaria, el autor explora y plantea las posibles vías por las que el Gobierno de España puede desarrollar esta labor en coordinación con el resto de niveles político-administrativos. Esto se reconoce como una condición necesaria para tratar de solucionar la deriva, en sus propias palabras, hacia el Código Penal, muy distante de la especializada Jurisdicción Contencioso Administrativa en materia de la OT y el urbanismo, a la hora de querer afrontar los excesos que en materia urbanística se han venido produciendo en los municipios. Esto ha sucedido, en su opinión, por el vacío legal que han permitido los instrumentos de ordenación de la AGE y de las CC.AA. Para ello aboga, en el caso de la AGE, por la conveniencia de lograr una mejor articulación entre leyes estatales como la Legislación de Régimen Local (apostando por las agrupaciones y cooperaciones voluntarias de municipios), la Ley del Suelo de 2008, la Ley del Patrimonio Natural y Biodiversidad y la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural (de 2007), a lo que cabría añadir el patrimonio cultural. Esto clarificaría sin ambages, en su

opinión, la delimitación del suelo no urbanizable y, añadimos, también la del espacio calificado como infraestructura verde.

**Breves consideraciones en torno al nuevo marco legal de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística de la Comunitat Valenciana.** Eduardo García de Leonardo Tobarra.

En la ponencia el autor hace una revisión a las principales novedades e implicaciones que la nueva Ley 5/2014 de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje van a tener sobre la práctica de la OT en la Comunitat Valenciana. La ley con un marcado carácter derogativo de las piezas de legislación precedentes en materia territorial, urbanística y paisajística, viene a consolidar, y dar cobertura legal a lo que venía sucediendo en la práctica real, a través de una tendencia a la simplificación tanto de instrumentos como sobre todo de procedimientos. Destaca dos elementos como fundamentales en esta nueva Ley 5/2014, la Infraestructura Verde (no aprobada pero que sin embargo y de forma sorprendente ya se aplica en el procedimiento de revisión de los planes generales de ordenación urbana – ahora calificados como de carácter estructurante-) y la EAE. El autor interpreta este nuevo texto como una simplificación de procedimientos regulados con anterioridad que quedan esta vez pendientes de una mayor concreción por la vía de la legislación derivada y de su aplicación por parte de las administraciones competentes, de entre las que el ámbito municipal parece salir reforzado, especialmente en los planes pormenorizados (parciales, de detalle o mejora) que quedan bajo su exclusivo control. Certidumbre y regulación parecen ceder ante una mayor flexibilidad y simplificación de la gestión que parecen perseguir la consolidación de las prácticas actuales.

## **EXPERIENCIAS EN GESTIÓN TERRITORIAL Y URBANA**

**Valoración de la coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico en la gestión de las actuaciones territoriales estratégicas valencianas.** María José García Jiménez.

En el marco de la pasada Ley 4/2004 de 30 de junio de Ordenación del Territorio y de Protección del Paisaje, surgía la figura de las actuaciones territoriales estratégicas (ATE); cuyo desarrollo se quiso impulsar mediante Ley 1/2012 de Medidas Urgentes de impulso a la implantación de las ATE, después derogadas y subsumidas en la actual Ley 5/2014 (LOTUP). La administración regional ha querido constituir este instrumento como referencia y ejemplo de buena práctica a la hora de: obtener una mejor coordinación entre planificación territorial y desarrollo económico, entre los niveles local y regional, entre actores públicos y privados, entre plan (en realidad estrategia territorial regional dado que las ATE sustituyen de hecho al Plan Subregional de OT –allí llamado Plan de Acción Territorial de carácter Integrado-) y proyecto, y la simplificación del procedimiento de aprobación, acortando los plazos para cerrar el ciclo desde la propuesta por parte del ente promotor hasta su aprobación final por parte de la administración autonómica (procedimiento de EAE incluido) en un plazo máximo de 10 meses. El detallado análisis de la situación que viven las cinco ATE en la CV, las únicas que han iniciado el procedimiento, viene a demostrar que lejos de constituirse en nuevo referente y ejemplo de buena práctica, siguen reproduciendo algunos

cuellos de botella tradicionales tales como el conflicto de la propiedad del suelo, la falta de coordinación interadministrativa y el gran peso e influencia de algunos actores o inversores privados que hacen una interpretación poco deliberativa o comunitaria de la iniciativa.

**Las “Áreas de Oportunidad” en la Planificación Territorial de Andalucía como ejemplo de vertebración y articulación territorial.** Esther Rando Burgos.

La autora nos presenta en este caso un detallado y cumplido análisis del marco legislativo e instrumental de los distintos planes de ordenación del territorio subregionales de Andalucía, presentándolos por grupos o clases en función de sus periodos o fechas de aprobación, para situar en ellos la aparición y enfoque dado a la figura de las ‘áreas de oportunidad’. Desde sus antecedentes, en otros contextos y aproximaciones (cercanas a los polos de desarrollo ahora de crecimiento en el mismo contexto francés), hasta su evolución reciente y situación actual en los planes de OT subregionales andaluces, en un intento de formalizar una adecuada relación entre usos del suelo y actividades económicas que contribuyan al desarrollo regional. Será a partir de 2006, con la aprobación del POTA (art. 31.3.c) cuando se instaura la figura de las ‘áreas de oportunidad’, de variada naturaleza (características) y tipo (productivo, pero también turístico, logístico y residencial). La ponencia permite poner en relación estas tipologías predominantes con los distintos ámbitos territoriales a los que se refiere cada plan (metropolitano, litoral, rural...) y por otra parte su propia naturaleza. Más predeterminada o estable o, como sucede en los últimos planes, más flexibles tanto en superficie como en ubicación, con una duración limitada y susceptibles de ser revisadas y propuestas nuevamente en función de los cambios que se puedan producir tanto en el contexto como en la propia estructura territorial. Una opción a priori más apropiada e interesante. Obsérvese que en el caso andaluz esta reserva de suelo en el momento de elaboración del plan representa un intento de definir el modelo territorial de forma estable para que no tenga que sufrir grandes modificaciones por la llegada de nuevas ‘oportunidades’ de desarrollo territorial en el área, a diferencia de la filosofía que rige en el caso de los proyectos estratégicos de interés regional o de las ya comentadas ATE de otras CC.AA. Sin embargo como debilidad, nuevamente y como también sucede en otros casos ya relatados, no se concreta de forma suficiente la forma en que las distintas administraciones (local y regional) se coordinan para su gestión y ejecución. De nuevo la asignatura pendiente de la cooperación, colaboración, coordinación como elemento predilectamente inconcluso de la gobernanza territorial y urbana.

**Fortalecimiento Institucional y Planeamiento Urbano y Territorial en Makeni (Sierra Leona). Universidad y Cooperación.** Luis Perea Moreno, Natalia García Fernández y Adela Salas Ruiz.

En la ponencia confluyen distintos elementos: cooperación, universidad y ordenación local (de ‘ciudad-región’ a pequeña escala, todavía a escala humana, no motorizada). Un adecuado banco de pruebas para la exportación de la actividad planificadora, esta vez no mediante la búsqueda de nuevos mercados para las consultoras y gabinetes aquejados por la crisis en España, sino en este caso en el marco de la política de cooperación del desarrollo y del papel que la Universidad juega en este proceso como facilitador de ‘expertise’ y elemento

dinamizador del proyecto. Se nos presenta el marco geográfico e institucional de la ciudad y el interesante proceso de planificación seguido, que combina la dimensión participada y estratégica con la determinación o clasificación de los usos del suelo en aquel territorio, que también se enfrenta a problemas típicos como la concentración en los derechos de la propiedad del suelo y de cómo compatibilizar desarrollo socioeconómico con preservación de los valores naturales y paisajísticos. La fórmula escogida, la de plan estratégico para el desarrollo urbano usando la infraestructura verde como estrategia territorial, así como un liderazgo fuerte y la capacidad para poder manejar los distintos intereses, más subordinados, presentes en el territorio parecen contribuir al logro de avances en las distintas fases de preparación del plan, interrumpido por la crisis del ébola.

## REFERENCIAS:

- Albrechts, L. (2009): "Bridging the Gap: From spatial planning to strategic projects". En Farinós, J.; Romero, J. Y Salom, J. (eds.) *Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación en la toma de decisiones*. Valencia, PUV / IIDL, Colección 'Desarrollo Territorial' nº 7, 85-104.
- Farinós, J. (2014a): "Gobernanza, administración pública y territorio; opciones del localismo. Una mirada desde la Geografía", en Vicerrecorado de Participación y Proyección Territorial, *El desenvolupament territorial valencià. Reflexions entorn de les seues Claus*. Valencia, PUV, 91-102.
- Farinós, J. (2014b): "Europa, actitud antes que estado; un proyecto en construcción ¿permanente, cíclica, imposible? Opciones de futuro", Valencia, en Vicerrecorado de Participación y Proyección Territorial, *Europa en la Encrucijada*. Valencia, PUV, en prensa.
- Farinós, J. (2014c): "Re-Territorializing Local Development in EU; Local-Based against Globalisation Impacts", en Salom, J. y Farinós, J. (eds.) *Identity and Territorial Character; Reinterpreting Local-Spatial Development*. Valencia, IIDL/PUV, Colección 'Desarrollo Territorial' 13, 13-35.
- Farinós, J. (2014d): "Ciudadanos, poder, gobierno y democracia. Una forma de relación inestable", en Sahuquillo, J.L. y Martín Cubas, J. (coords.) *La era de la #POLÍTICA2pto0*. Valencia, AVAPOL, 24-34.
- Farinós, J. (2013): "Territorial Cooperation as a Means of Achieving Territorial Integration? From Local Place-based to European Union Territorial Cohesion", en Gorzelak, G. & Zawalińska, K. (eds.). *European Territories: From Co-operation to Integration*. Warsaw: ESPON & EUROREG - Centre for European Regional and Local Studies, University of Warsaw, 42-53. En línea: [http://www.euroreg.uw.edu.pl/dane/web\\_euroreg\\_publications\\_files/3171/gorzelak\\_2013\\_european\\_territories.pdf](http://www.euroreg.uw.edu.pl/dane/web_euroreg_publications_files/3171/gorzelak_2013_european_territories.pdf) , consultado el 20.10.14
- Farinós, J. (2009a): "Cooperación para la cohesión territorial: Una interpretación multinivel desde el SO Europeo", en Bosque, J. y Rodríguez, J. (eds.) *La perspectiva geográfica ante los retos de la sociedad y el medio ambiente en el contexto ibérico*. Alcalá de Henares, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alcalá de Henares, Colección Ponencias del XI Coloquio Ibérico de Geografía, 117-148.
- Farinós, J. (2009b). "Bases, métodos e instrumentos para el desarrollo y la cohesión territoriales. Diagnóstico y propuestas para el debate y la acción". En Farinós, J.; Romero, J. Y Salom, J. (eds.) *Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación en la toma de decisiones*. Valencia, PUV / IIDL, Colección 'Desarrollo Territorial' nº 7, 17-62.
- Funtowicz, S.O. y Ravetz J.R. (1993): Science for the Post-Normal Age, *Futures* 25, 739-755.

Gallopin, G, O'Connor M, Funtowicz S and Ravetz JR 2001: "Science for the 21<sup>st</sup> century: From social contract to the scientific core". *International Journal of Social Science* 168, 219-229

Oosterlynck, S.; Van den Broeck, J.; Albrechts, L.; Moulaert, F. & Verhetsel, A. (eds.) (2011): *Strategic Spatial Projects: Catalysts for Change*. Londres, Routledge.

Pinson, G. (2011): *Urbanismo y gobernanza de las ciudades europeas. Gobernar la ciudad por proyecto*. Valencia, IIDL/PUV, Colección 'Desarrollo Territorial' 10.

Prats, J. (2003): "El concepto y análisis de la gobernabilidad". *Instituciones y Desarrollo* 14-15, 239-269.

Rodrik, D. (2012): *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*. Barcelona, Antoni Bosch Editor S.A.

# Área Temática D

La Conceptualización, Administración y Gestión Territorial y Urbana como potencialidades para el Buen Gobierno.

VII CIOT

Ponencias y Comunicaciones



Facultad de Geografía e Historia  
Departamento de Geografía  
Universidad Complutense de Madrid



Gobierno de Canarias  
Consejería de Obras Públicas, Transportes  
y Política Territorial



COLEGIO DE GEÓGRAFOS





---

## **ÁREA TEMÁTICA D. La Conceptualización, Administración y Gestión Territorial y Urbana como potencialidades para el Buen Gobierno.**

Democracia participativa ¿Qué ha sido de la agenda 21 local? La agenda 21 local una institución tergiversada (a los veintidós años de la cumbre de la tierra de río 92)

*Dr. Pelayo del Riego*

*Secretario General de la Fundación Desarrollo y Naturaleza (DEYNA)*

### **RESUMEN**

Desde gobiernos firmantes del Programa 21 de Río 92 se ha permitido que la institución de la Agenda 21 Local para los municipios del planeta haya sido interpretada arbitrariamente por la asociación ICLEI, que obvia absurdamente la letra y el espíritu de lo prescrito en su capítulo 28, reduce la esencial importancia de la participación directa de los ciudadanos, complica gratuitamente su implantación con unas auditorias, diagnósticos y dictámenes previos que no responden a lo preceptuado, la desnaturaliza y la hace carísima e infactible en la mayoría de los municipios del planeta que son más de un millón. Como resultado la Agenda 21Local se ha convertido en una entelequia y un galimatías de la que nadie es responsable, se ha centrado absurdamente en “ciudades”, es algo complicado, caro y que no está claro para qué sirve, olvidándose de que es una institución universal y de primera necesidad.

### **1.- PRECEDENTES**

En los años 60 del pasado siglo XX, la comunidad científica comienza a alertar a las administraciones sobre los grandes problemas del planeta: pobreza, pérdida de biodiversidad y deterioro medioambiental. Se empiezan a hacer patentes las interrelaciones físicas e inevitables entre las actividades humanas y la naturaleza y que el medio ambiente, -la biosfera en la que vivimos- resulta ser un sistema complejo, dinámico, sinérgico e incierto y que existe una interdependencia mutua entre el ecosistema y el sistema socioeconómico que exige una mutua adaptación de ambos.

En 1968 Aurelio Peccei y Alexander King crean el Club de Roma para atender a los retos de esta nueva problemática. En 1972 sale a la luz el primer informe al Club de Roma elaborado por los Medows titulado “Los límites del crecimiento” (Limits to growth) que, con sus aciertos, errores y críticas, es todo un aldabonazo en las conciencias de los dirigentes y de los estudiosos.

Mediante la primera reunión mundial de 1972 sobre medio ambiente (Conferencia sobre el Medio Humano de Estocolmo), se comienzan a poner los cimientos para la más importante Cumbre de la Tierra que se celebraría 20 años más tarde en Río de Janeiro (1992). En esta Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Humano de 1972, participaron 113 naciones y su Secretario General fue el Dr. Maurice Strong – que también lo sería de Río- “Antes de ella, relata el Dr. Strong, jamás un tema -en este caso, el medio ambiente- considerado prácticamente una novedad, fue llevado a un nivel tan alto de discusión”. Las conclusiones de esta Conferencia, posteriormente, en 1987, se recogieron en el Informe Brundtland, titulado “Nuestro Futuro Común”, presidido por Gro Harlem Brundtland, ex-Primera Ministra de Noruega. Como resultado de esta Conferencia de Estocolmo se instauró el Programa del Medio Ambiente de las Naciones Unidas (PNUMA) y la ONU estableció en 1983 la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y el Desarrollo.

Esta Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo (CMMAD), llamada Comisión Brundtland, en 1987 definió el Desarrollo sustentable como “el que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. En definitiva, más que un modelo definido, el desarrollo sostenible se presenta como un proceso de cambio y transición hacia nuevas fórmulas de producir y consumir, pero también hacia nuevas formas de ser, estar y conocer. El concepto ecología se impone como definidor de que el ser humano es una parte de la naturaleza, de un sistema interdependiente y cerrado que debe mantenerse en equilibrio, dada su fragilidad, en bien de todos. De ahí lo de “actuar localmente pensando globalmente”, de ser conscientes de que nuestros actos pueden repercutir en todos de forma negativa o positiva.

En 1989, como decíamos, la ONU, comenzó la planificación de la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en la que se trazarían los principios para alcanzar ese Desarrollo Sostenible. Durante dos años, numerosos expertos en todo el mundo se dedicaron con ahínco a la concertación de acuerdos que jalonaron el camino hacia la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992, bajo la dirección de su Secretario General el Dr. Maurice Strong. En ella se concertaron dos acuerdos internacionales, se formularon dos declaraciones de principios y un vasto programa de acción sobre Desarrollo Mundial Sostenible. Este programa es el Programa 21, ley blanda, consensuada por 179 naciones en la mencionada Cumbre de Río'92 y ratificada por España en 1993, que recoge, a lo largo de sus más de 600 páginas, normas tendentes al logro de un Desarrollo Sostenible desde el punto de vista Social, Económico y Ecológico.

## 2.- INTRODUCCIÓN

La Fundación Desarrollo y Naturaleza (DEYNA), entidad decana en España en esta materia, viene trabajando para el desarrollo sostenible desde 1992, fecha de su creación, ha centrado su atención en el estudio del Programa 21, por lo que la mayoría de sus proyectos, están basados en el mismo. Hasta la fecha el Programa 21 es el mejor tratado o compendio universal de normas para el Desarrollo Sostenible. Esta Fundación trabaja sobre sus prescripciones, lejos de compromisos políticos, eclecticismos descomprometidos o intereses perturbadores y ha elaborado el presente informe, tras comprobar lo que se viene haciendo sobre Agenda 21 Local no sólo en España sino en Europa y a los 16 años de haberse creado la Institución de la Agenda 21 Local.

El Programa 21(o Agenda 21) en su Capítulo 28, crea la Institución llamada "Programa 21 Local" o Agenda 21 Local (denominado así posteriormente en ambos casos por el mismo Dr. Maurice Strong, Secretario General de las Cumbres de Estocolmo 72 y Río 92).

Lo que se viene intentando hacer por Agenda 21 Local no coincide con el mencionado Capítulo 28. De ahí que hayamos elaborado este documento como mejor forma de dar a conocer la problemática y que los actores de la Agenda 21 Local puedan estar informados.

1.- El Programa 21 es la Agenda 21.

Por tanto, un Programa 21 nacional es un Agenda 21 nacional. Un plan de acción nacional o una estrategia nacional para el desarrollo sostenible, es decir una actuación "desde arriba hacia abajo". Normalmente ya están en marcha por parte de autoridades, científicos, técnicos, etc. Se trata de "actuar globalmente pensando localmente". Puede aplicarse a autonomías, provincias, regiones, comarcas, etc.

2.- El Programa 21 Local es la Agenda 21 Local. (ver Capítulo 28 del Programa 21 donde se crea esta institución). Es un plan de acción o estrategia municipal. De todo el Programa 21 con 40 artículos, el 28 es el único que establece y hace posible que los ciudadanos de los municipios se "suban" al desarrollo sostenible. Actuación "desde abajo hacia arriba", o bien "actuar localmente pensando globalmente".

Ambas estrategias deberán converger para cerrar el círculo efectivo de la sostenibilidad, tal y como prevé el Programa 21.

Por tanto, la "Agenda 21 LOCAL" no es otra cosa que un plan de acción socioeconómico a la luz del Programa 21, pactado entre autoridades locales y ciudadanos de un municipio para emprender el desarrollo sostenible del mismo en toda su extensión y que se produce mediante el ejercicio de la participación mas directa posible, real y efectiva de los ciudadanos en consenso con las autoridades locales representativas.

Se ha permitido desde gobiernos firmantes del Programa 21 -haciendo dejación de su compromiso, pues quienes firmaron fueron los gobiernos, no los ayuntamientos ni otras entidades- que la Agenda 21 Local para los municipios del planeta haya sido interpretada por la asociación ICLEI que ha obviado y conculcado, absurdamente, la literalidad de lo prescrito en el capítulo 28. Ha reducido jíbaramente la importancia de la participación directa de los ciudadanos a la vez que ha complicado gratuitamente su implantación con unas auditorias, diagnósticos y dictámenes previos “que ha prescrito arbitrariamente”, desnaturalizando la institución y haciéndola prácticamente infactible en la gran mayoría de los municipios del planeta. Como resultado la Agenda 21 Local se ha convertido en una entelequia de la que nadie es responsable, se ha centrado absurdamente en “ciudades”, es algo complicado y caro, que nadie sabe para qué sirve, que no obtiene resultados patentes y que ha tomado, en Europa, derroteros de huída hacia adelante como lo de las “ciudades por el clima” “ciudades 21” y otros sucedáneos, olvidando que es una institución planetaria y de primera necesidad.

Consideramos tan fundamental para el Desarrollo Sostenible la factibilidad de la Agenda 21 Local, como institución universal a implantar en más de un millón de municipios en el planeta en el menor plazo de tiempo posible, que esta Fundación está tratando por todos los medios de precisar el concepto, en beneficio no sólo de España sino de todos los países (179) que firmaron el Programa 21 en Río de Janeiro, que suman el 98% de la población mundial, nada menos, y a los que se viene induciendo a error produciéndoles desconcierto e incertidumbre. La confusión existente ha sido sembrada, sin duda, por una interpretación frívola, poco rigurosa y mezclando capítulos del Programa 21, por lo que se conculca lo estatuido en su Capítulo 28. Esta Fundación sale al paso para contribuir a una aclaración, que parece oportuna y necesaria, cuando han transcurrido dieciséis años desde que se consensuó su implantación y llama poderosamente la atención la exigua cifra de municipios, en los que se ha implantado, paradójica e inquietantemente, cuando uno de los señalamientos más claros del Capítulo 28 son las fechas en las que debían producirse las implantaciones. En esto el ICLEI no prodiga “indicadores”.

El error fundamental, creemos de buena fe, puede estar en no haber considerado el Programa 21 completo y en profundidad y no haber advertido que el Programa 21 (o Agenda 21) sugiere diferentes ámbitos de Agendas 21 y diferentes ámbitos de competencias en el desarrollo sostenible empezando por gobiernos, instituciones y estados. También puede ser que esté el error, y esto es más grave, en lo que apuntamos más adelante en el punto 7º del apartado IV ya que algunos ignorantes afirman que la Agenda 21 Local se creó en Aalborg.

Es de destacar el papel de las empresas –se habla de auditorías solo en este caso- (capítulo 30); papel de la comunidad científica y tecnológica (capítulo 31); papel de la transferencia de tecnología y cooperación para el aumento de la capacidad (capítulo 34); papel de la ciencia para el desarrollo sostenible (capítulo 35); ordenación del territorio (capítulo 7 y 10), etc. y que una de esas Agendas 21, con carácter muy específico y complementaria de las demás, es LA AGENDA 21 LOCAL.

Esta complementariedad que se infiere de su sencillez de definición, objetivos y breves tiempos de implantación, parece sin duda, no tener otro fin que la incorporación de todos los ciudadanos de todos los municipios del mundo en su mayor porcentaje posible al desarrollo sostenible, para su concienciación, su compromiso y su receptividad y que solo puede surgir de una participación real y efectiva de los ciudadanos en consenso con sus autoridades locales. Sin duda, este planteamiento del Programa 21, constituye un círculo de actividades cerrado armónico y coherente, buscando la eficacia.

Los científicos, los técnicos y los políticos, vienen siendo conscientes de la importancia del Desarrollo Sostenible desde hace muchos años y también de los sacrificios y cambios de conducta que implica este concepto integrado de la ecología, pero el último eslabón para que se produzca el desarrollo sostenible de manera efectiva es esa incorporación masiva de los ciudadanos y por ende, la importancia transcendental que tiene la participación de los ciudadanos, de las mujeres en plano de igualdad, de los jóvenes, de las Ongs, de los pueblos indígenas, de los empresarios, sindicatos...etc., implicación imprescindible de la sociedad civil en una palabra, para su concienciación cierta en la problemática ya que, como es de dominio público, los ciudadanos/hogares son los mayores contaminadores con diferencia.

En consecuencia, las variadas Agendas 21 (desde arriba hacia abajo) es decir las que llevan iniciativas de políticos, técnicos, científicos, etc., son una cosa, pero la Agenda 21 LOCAL (desde abajo hacia arriba) es otra, tal y como se desprende de la simple lectura del Capítulo 28.

### **3.- FUNDAMENTOS Y CONCEPTO**

El Programa 21, pese a su volumen e importancia, es un gran desconocido, cuando como tratado del Desarrollo Sostenible o compendio de normas y prescripciones para este Desarrollo Sostenible, es muy difícil encontrar algo parecido o de mejorar. El Programa 21 es claro, coherente y unificador y debería facilitarse a todas las autoridades provinciales y locales y a todos los grupos actores (empresas, sindicatos, ONGs, asociaciones, etc.) interesados en el desarrollo sostenible para que tomen nota de sus prescripciones, se explique en los centros de enseñanza, se discutan y analicen sus contenidos entre los ciudadanos, etc...

El Programa 21 en su Capítulo 28 dice textualmente al respecto y como objetivos, después de justificar la importancia de las autoridades locales en esta materia del Desarrollo Sostenible, en las Bases para la acción:

28.2,a) "Para 1996, la mayoría de las autoridades locales de cada país deberían haber llevado a cabo un proceso de consultas con sus respectivas poblaciones y haber logrado un CONSENSO sobre un Programa 21 Local para la comunidad ".

28.2,d) "Debería alentarse a todas las autoridades locales de cada país a ejecutar y supervisar programas encaminados a lograr que las mujeres y los

jóvenes estuvieran representados en los procesos de adopción de decisiones, planificación y ejecución”.

28.3 “Cada autoridad local debería iniciar un diálogo con sus ciudadanos, organizaciones locales y empresas privadas y aprobar un Programa 21 local. Mediante la celebración de consultas y la promoción de un consenso, las autoridades locales recibirían aportes de la ciudadanía y las organizaciones cívicas, empresariales e industriales locales y obtendrían la información necesaria para formular las mejores estrategias. El proceso de consultas aumentaría la conciencia de los hogares respecto de las cuestiones relativas al Desarrollo Sostenible. Los programas, la política, la legislación y las reglamentaciones de las autoridades locales para lograr los objetivos del Programa 21 se evaluarían y modificarían sobre la base de los programas locales aprobados en el marco del Programa 21...”

Hay que recordar, aquí además, que en su Capítulo 25 ha dicho remarcadamente: 25.12 “Es menester que se tengan plenamente en cuenta los intereses concretos de la infancia en el proceso de participación relacionado con el medio ambiente y el desarrollo”. Esta participación la prescribe en el Capítulo 27 para las ONGs y en el 26 para las poblaciones indígenas. Los Capítulos 24 y 25 los dedica íntegramente a la participación directa, real y efectiva de mujeres y jóvenes.

#### **4.- ESTADO DE LA CUESTIÓN**

ES IMPRESCINDIBLE LA PARTICIPACIÓN Y LA CONCIENCIACIÓN DE LOS CIUDADANOS, POR SER LOS HOGARES LOS MAYORES CONTAMINADORES, DE LO CONTRARIO, NO PODRÁ HABER DESARROLLO SOSTENIBLE.

1º.- Se viene vinculando la Agenda 21 Local con una costosa auditoria medioambiental (con diagnóstico), previa, substancial, imprescindible e inherente.

El Programa 21 que sí sabe lo que son las auditorias medioambientales, no se ha olvidado de ello. En todo el extenso texto del Programa 21, solamente en el Capítulo 30 (30.3, referido al fortalecimiento del papel del comercio y la industria), aparece el concepto “auditoría ambiental” y solo referido y prescrito para las empresas. ¿Por qué esta prescripción costosa y superpuesta cuando la Agenda 21 Local hay que implantarla en más de un millón de municipios en el mundo, la mayoría sin recursos? Quiénes tomaron esta iniciativa ¿han consultado a los 179 países que signaron el Programa 21?

El Programa 21 sugiere varios niveles detectables de Agenda 21, todos ellos “desde arriba hacia abajo”. La Agenda 21 Local es una muy específica institución, “desde abajo hacia arriba” que se enuncia e identifica sencilla y claramente en el Capítulo 28 del texto del Programa 21, en convergencia y complementariedad de las especificadas en el anterior punto. No es una actuación de excelencia ni específicamente “medioambiental”, tal y como se pretende venir haciendo, sino socioeconómica local y con finalidad “concienciadora para los hogares” en el

desarrollo sostenible y facilitar a los políticos locales la toma de decisiones consensuadas y legitimadas para el cambio necesario. Por ser universal, debe ser factible, sencilla y económica e implantable en muy breve tiempo tal como se especifica en el citado Capítulo 28.

Es una actuación “eminente participativa” en la que debe estar presente la sociedad civil en general del municipio y el Programa 21 insiste reiteradamente: mujeres en plano de igualdad, jóvenes, niños..., y que debe ser conocida a fondo por los habitantes y hogares del municipio, por lo que debe ser breve, legible, entendible, sencilla y referida a la problemática municipal como porción de biosfera a proteger por sus habitantes.

No debe ser una duplicación de otras actuaciones técnico-administrativo-científicas propias de otras Agendas 21 (provinciales, nacionales, comarcales...etc), a las que no debe aplicarse nunca el nombre de Agenda 21 Local para no confundir. Por otro lado queda claro que debe ser una “actuación inmediata”. Lo prescrito en Río 92 se ratificó muy específicamente en Johannesburgo 2002.

2º.- Según el Capítulo 28 del Programa 21, para 1996, ¡en cuatro años!, deberían haberse implantado la mayoría de las Agendas 21 Locales del mundo, que son más de un millón (esto es, en 1996 al menos 500.001 en el Planeta, el resto, las otras 500.000, deberían haberse implantado en un plazo similar, en otros cuatro años y por tanto en el 2000 deberían haberse implantado la totalidad).

¿Cómo podría prescribirse este tiempo si se hubiese pensado en auditorias o diagnósticos medioambientales? ¿Por qué se han ignorado estos plazos sin tener en cuenta al resto del planeta y sin tener al menos en consideración que la Europa de los 27 supera los 104.000 municipios? El resultado de este planteamiento, carísimo y complicado arbitrariamente por el ICLEI, es que en 16 años se han implantado menos de 11.000 Agendas 21 Locales en el mundo y el 65% de ellas en Europa. ¿Es esto lógico? ¿Las Agendas 21 Locales son para municipios ricos y los pobres deben esperar? A este ritmo hacen falta ¡1.500 años! para implantar el millón de Agendas 21 Locales pendientes (quince siglos).

3º.- El Capítulo 28 del Programa 21 prescribe únicamente la participación directa, real y efectiva de los ciudadanos y el consenso con las autoridades locales, como algo practicable y accesible en todo el mundo. Y añade:...“mediante la celebración de consultas y la promoción de un consenso las autoridades locales recibirán aportes de la ciudadanía...”

¿Es esto posible con encuestas, sondeos o breves foros que suelen ser simulacro de participación, o lo es con la participación directa, real, y efectiva que propone el Programa 21?

4º.- El único vehículo y el más idóneo de la imprescindible incorporación al desarrollo sostenible de la población en general es la Agenda 21 Local. Si no practican la participación de forma real y efectiva los ciudadanos de cada municipio, de nada servirá que se predique el desarrollo sostenible con slogans.

Es una actuación específica y especial prescrita por el Programa 21 “desde abajo hacia arriba”. Las demás actuaciones que prescribe el Programa 21, Agendas 21 a secas (no Locales) y estrategias, son casi todas, si no todas, “desde arriba hacia abajo” (estados, gobiernos, administraciones, técnicos y científicos).

5º.- El Programa 21 es un programa para “el cambio” y el cambio es difícil, hay resistencia, exige renuncias y abandono de hábitos de mucha entidad y arraigo. Este cambio solo es posible si se consigue una concienciación profunda y seria de los 6.667.000.000 de habitantes del planeta o del mayor porcentaje posible. Esta concienciación sólo puede surgir de la participación real y efectiva de ellos como lo entiende el Programa 21 y apunta repetidas veces.

No son suficientes para ello los métodos del marketing que suelen ser adecuados para estimular el ir a más o a mejor, no para ir a menos, o a cambios radicales más o menos duros. Téngase muy en cuenta, a título de ejemplo significativo, que, de largo, el sector más voraz y creciente en el consumo de energía primaria - responsable de la emisión de gases con efecto invernadero- son los hogares y el transporte privado.

6º.- Se ha mezclado, sin venir a cuento e irresponsablemente, la Agenda 21 Local con las normas de calidad ambiental (ISO, EMAS) sin razón alguna que lo justifique y que tienen su campo de acción, su ámbito y contra las que no estamos, en absoluto y como es lógico.

La Agenda 21 Local es una Agenda 21 muy especial, es un plan de acción socioeconómico, sostenible y vinculado a la solidaridad intergeneracional concertado entre los ciudadanos y sus autoridades locales para bien del territorio de su municipio, así de sencillo. Es un “Programa 21 local” y, por tanto, debe seguir las pautas y contenidos que se expresan en el Programa 21: desde la lucha contra la pobreza hasta la conservación de la biodiversidad biológica, pasando por el papel de los agricultores, de las industrias o de los sindicatos en el desarrollo sostenible de cada municipio, ¿es esto posible en las “ciudades”? No es algo reducido solo al “medio ambiente” o a la “calidad ambiental urbana” (todas las ciudades son insostenibles por definición) y menos con imprescindible intervención de técnicos, como se suele dar a entender, esto vendría después si se precisase a criterio de los Ayuntamientos o antes si una Diputación o un Ayuntamiento lo considerasen necesario y pudieran permitírselo y en el marco de una Agenda 21 Provincial, pero al margen de lo que es la Agenda 21 Local. Algunas Agendas 21 Locales que se citan como ejemplo, son planes de desarrollo o de urbanismo y demoliciones controladas para cambiar de calidad turística, se les llame como se les llame. Actuaciones legítimas y positivas sin duda, pero que no hay razón alguna para denominarlas Agendas 21 Locales y confundir a los destinatarios naturales de estas. Es curioso reseñar que para Hispanoamérica el ICLEI predica, en el 2002, la participación, el consenso y la Carta de la Tierra, tal como decimos nosotros y no habla de auditorías, ni de diagnósticos, seguramente por cuestiones económicas, ni de la Carta de Aalborg (véase Manual Flacma Agenda 21) pero se resiste al concepto “municipio”.

7º.- La Carta de Aalborg (Dinamarca) -a la que se viene vinculando ese modelo de Agenda 21 Local que reprobamos- fue firmada el 17 de mayo de 1994 en la ciudad danesa de Aalborg por líderes locales europeos convocados a la Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles (cities & towns), promovida por el “International Council for Local Environmental Initiatives” (ICLEI), asociación de autoridades locales aparecida en 1990 en el Congreso Mundial de los Gobiernos Locales para un Futuro Sostenible. Esta asociación ha diseñado y propiciado, muy especialmente en Europa, el concepto de Agenda 21 Local de las auditorias y los diagnósticos, llegándose a hablar seriamente de “ecosistemas urbanos”. Así lo ha planteado, al margen de los municipios de los que viven en realidad esas “ciudades” y que son los que importan realmente, alejándose de la necesaria participación efectiva y real de los ciudadanos y haciendo la Agenda 21 Local imposible de llevar a efecto en el 90% de los municipios del planeta, además de ser en si un obstáculo por su coste y complicación.

Sin duda la metagoge de refugiarse las autoridades locales tras el concepto “ciudad europea”, que dicen reiteradamente firmar el documento, no consigue que aparezca un asomo serio de esa sustancial participación directa ciudadana prescrita por el Capítulo 28 del Programa 21. El concepto municipio no cuenta, como hemos apuntado, sino el de ciudad y el consenso que cita no parece otro que el producido o producible entre grupos políticos. En el original en inglés de la Carta de Aalborg nunca aparece el Programa 21, sino Agenda 21, lo que sin duda desvincula y tergiversa un tanto, pues el Programa 21 se sigue editando por la ONU bajo el mismo nombre de Programa 21 aunque coloquialmente se le denomine Agenda 21 Global o Agenda 21 a secas, y haya sido denominado así por el propio “padre del concepto”, Maurice Strong acto seguido de Río 92. Esto ha llevado a algún periodista-escritor, ignorando al Programa 21, a afirmar en un libro sobre el particular que “la Agenda 21 Local se crea en Aalborg”. Por otra parte se viene denominando por algunos sectores “padre de la Agenda 21 Local” a Jeb Brugmann, fundador de la red de ciudades ICLEI (ICLEI LACS), que sigue sin apearse del concepto urbano y que sin duda es muy responsable de todo este galimatías.

Es de reseñar que esta Carta de Aalborg, en ningún momento hace referencia alguna a la imprescindible participación de las mujeres y los jóvenes en el desarrollo sostenible, a quienes el Programa 21 emplaza reiteradamente a participar activamente (véanse los principios 20 y 21 de la Declaración de Río, véanse los capítulos 24 y 25 del Programa 21). No digamos nada de las ONGs, de los pueblos indígenas, de los niños o los sindicalistas a quienes igualmente emplaza a participar el Programa 21; ni una sola alusión en este famoso documento que en España se ha inducido a firmar por la FEMP a más de 700 Ayuntamientos.

La universalidad de las acciones y el buen ejemplo no parece preocuparle a la Carta de Aalborg. La Europa de los 27 representa -con muchos más de 104.000 municipios, 4.329.161 km<sup>2</sup> de superficie y 481.921.000 habitantes- el 2,9% de la superficie terrestre del planeta y el 7,4% de su población. La autocomplacencia en los indicadores locales europeos no nos conduce a una solución significativa dados los efectos “rebote” atmosféricos, marinos, etc. Los indicadores, que se

prescriben locales por este modelo que comentamos, deben ser como mínimo provinciales para que sean serios. Los indicadores publicados por el PNUMA (GEO= "Global Environmental Outlooks"), son planetarios y se llevan a efecto a través de más de cien observatorios. Es más relevante para el bienestar del planeta la conducta del 92,6% de la población mundial que se ubica en el 97,1% de la superficie de tierra firme. Europa debe ofrecer soluciones y buenos ejemplos universales por sencillos que parezcan y no recrearse sólo en aparentes excelencias y exclusividades.

Los líderes locales, concepto común en el desarrollo de la Carta de Aalborg, que la convierte en un documento corporativista y restrictivo además de regional, sin duda, tienen un papel protagonista en las otras Agendas 21 que se infieren de la letra y el espíritu del Programa 21 (nacionales, internacionales, autonómicas, provinciales, mancomunales, comarcas, etc. "desde arriba hacia abajo" todas ellas) o en el noble empeño de llevar adelante planes de excelencia, de gestión ambiental, de calidad ambiental, de desarrollo socioeconómico, mediante auditorías, diagnósticos, planes de desarrollo etc., que no son, ni deben ser denominadas Agendas 21 Locales.

El papel de los líderes locales en la Agenda 21 Local, como se desprende de la letra y del espíritu del Programa 21 en su Capítulo 28, es convocar a los ciudadanos de los municipios a dialogar con ellos, a participar real y efectivamente y pactar un plan de acción municipal sostenible. La Agenda 21 Local es especial, ineludible y debe ser implantada, como poco, en más de 1.000.000 de municipios o territorios similares, en todo el planeta como hemos dicho reiteradamente y debe ser de alcance popular de verdad y es muy inteligente que así lo haya concebido el Programa 21, pues era el único segmento de población (nada menos que la gran mayoría de los 6.667.000.000 de los habitantes del mundo) que faltaba por integrarse e implicarse directamente en el desarrollo sostenible y si este segmento no se incorpora de verdad y conscientemente a la tarea, como son los principales responsables de los consumos insostenibles, no habrá nunca desarrollo sostenible.

8º.- Las actuaciones, por tanto, en materia de desarrollo sostenible, entre administraciones y administrados, (agendas o estrategias nacionales, autonómicas, provinciales y las muy específicas Agendas 21 Locales) han de ser convergentes, armónicas, fáciles y factibles para cerrar el círculo.

La participación real funciona y satisface a los ciudadanos si ésta se propone en serio y no es un simulacro. Las encuestas o sondeos de opinión -que no comprometen a nada y se escudan en el anonimato- son muy poco eficaces en la materia que nos ocupa. Estamos hablando de la participación directa real y efectiva de los ciudadanos que, en nuestro caso, recogen los artículos 9 y 23 de la Constitución española de 1978.

9º.- La participación real y efectiva de los ciudadanos y el consenso con las autoridades locales legitiman actuaciones beneficiosas para la colectividad que por su difícil o imposible capitalización política nunca se llevarían a cabo de otra manera.

Esta es la inteligente visión del Programa 21. Percibir y desamortizar el enorme capital humano que se viene despreciando y que se antoja escaso ante la problemática que se avecina a la Humanidad. De ahí la insistencia en la participación de mujeres y jóvenes, de empresarios y sindicatos...de la sociedad civil.

10º.- La Agenda 21 Local no es algo que se hace por una empresa técnica contratada y “...ya hemos cumplido con esta obligación o requisito para que nos consideren políticos muy modernos y enterados...” o, como comercialmente se les ofrece, ante su ignorancia en el tema, a algunas autoridades locales: “...les hacemos a ustedes la Agenda 21 Local”...

La Agenda 21 Local, deben elaborarla los habitantes del municipio y sus autoridades representativas en conjunto y consenso y ser algo vivo, prospectivo y anticipatorio en continua evolución y renovación en el futuro y debe provocar una actitud nueva de todos los ciudadanos y sus autoridades y eso solo se consigue con la participación.

11ª.- La Agenda 21 Local de cada municipio para dar cumplimiento a su finalidad concienciadora y suscitar la colaboración debe ser conocida, leída o escuchada por cada ciudadano. ¿Es posible esto con esos gruesos compendios de datos que suelen ser las Agendas 21 Locales al uso, que nadie va a leer?

Datos que ya se conocían y constaban en archivos de administraciones y que se suelen aportar mezclados a metodologías crípticas, anglicismos (curiosamente no aparecen galicismos ni germanismos) y gráficos complejos, análisis Dafo, ratios, ecuaciones... etc. propios de escuelas de negocios y postgrados, o indicadores (que son materia de técnicos estadísticos y organismos administrativos de control muy especializados y al menos de entidad provincial) suelen dar cuerpo justificativo a lo que se viene denominando como Agenda 21 Local. Todo esto parece tender a vestir actuaciones (quizás tengan algo que ver los Programas de la UE y los recursos ofrecidos por los leader, los life y los proder) transcritas en gruesos tomos que se van a quedar condenadas a vegetar en los ayuntamientos. Tenemos referencia de algún tomo de estos, justificativos de unas facturaciones exorbitantes, en los que se han hecho adaptaciones para aprovechar contenidos de municipios colindantes y se han olvidado de que el curso de un río notable se quedaba en el anterior municipio y lo han hecho pasar por el segundo. Prueba evidente de que no se hacen realmente las auditorias, sino que se visten, es que el coste es el mismo para un municipio con 400 km<sup>2</sup> que para otro con 9 km<sup>2</sup>.

12ª- La Agenda 21 Local o “Programa 21 Local” por definición debe contemplar cuanto comprende el Programa 21 y en este se contempla a lo largo de sus capítulos:

La lucha contra la pobreza, el cambio en las modalidades de consumo, demografía y sostenibilidad, protección de la salud humana, fomento del desarrollo sostenible de los recursos humanos (asentamientos humanos), integración del desarrollo sostenible en la adopción de decisiones, protección de la atmósfera, enfoque integrado de la planificación y de la ordenación de recursos

de tierras, lucha contra la deforestación, lucha contra la desertificación y la sequía, fomento de la agricultura y del desarrollo rural sostenible, conservación de la biodiversidad, gestión racional de la biotecnología, protección de océanos y mares y gestión de sus recursos, protección y gestión del agua dulce, gestión de productos tóxicos, gestión de desechos peligrosos, gestión de desechos sólidos y aguas servidas, gestión inocua de desechos radiactivos, medidas en favor de la mujer para el desarrollo sostenible, la infancia y la juventud en el desarrollo sostenible, las poblaciones indígenas en el desarrollo sostenible, papel de las ONGs en el desarrollo sostenible, Agenda 21 Local (autoridades locales y ciudadanos en el desarrollo sostenible), papel de trabajadores y sindicatos, papel de las empresa en el desarrollo sostenible, papel de científicos y técnicos en el desarrollo sostenible, papel de los agricultores y ganaderos en el desarrollo sostenible, recursos financieros para el desarrollo sostenible, transferencia de tecnología, la ciencia en el desarrollo sostenible, la educación, capacitación y concienciación en el desarrollos sostenible, mecanismos nacionales y cooperación internacionales para el desarrollo sostenible, instituciones internacionales, instrumentos jurídicos internacionales para el desarrollo sostenible, información y difusión para adopción de decisiones.

La mayoría de los objetivos, es evidente, que de ninguna manera se pueden ni deben contemplar desde el ámbito urbano, sino desde el del municipio.

13ª.-Es de lamentar que las recentísimas ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural, así como la Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, frutos de comisiones interministeriales, hayan vuelto a plantear el desarrollo sostenible únicamente “desde arriba hacia abajo”.

Ambas disposiciones han incurrido en el olvido de la institución complementaria mejor diseñada para la materia de la que tratan, que es la Agenda 21 Local, tal y como la dibuja el Programa 21 de la ONU –abierto e insensatamente obviado igualmente- y como resultado, se ha vuelto a postergar la participación directa de los ciudadanos, la imprescindible actuación “desde abajo hacia arriba”, y en consecuencia se ha vuelto a relegar el cambio efectivo hacia la sostenibilidad.

## **5.- PROPUESTA DEL MODELO DEYNA DE AGENDA 21 LOCAL ®.**

1º.- El “Modelo DEYNA de Agenda 21 Local” propuesto desde 1995 por la Fundación Desarrollo y Naturaleza (DEYNA), es un modelo español original, de validez universal contrastada.

Ha sido premiado con una medalla en el Programa de Proyectos Internacionales de EXPO 2000 de Hannover y ha recibido el mejor elogio, sanción y reconocimiento del mismo autor del concepto Agenda 21, máxima autoridad mundial en la materia y padre de la Cumbre de la Tierra -de la que fue su Secretario General- el Dr.Maurice Strong, quien textualmente, en carta del 14 de Junio del 2000 dirigida a la Fundación, se ha referido al modelo DEYNA de Agenda 21 Local en los siguientes términos: ...“As a follow up of my own role as Secretary General of the Earth Summit I have had the privilege of following the

development of Local Agenda's 21 in many communities throughout the world but none that have so comprehensively been designed to ensure the sustainability and quality of life of an entire region as you have done.”..

(... “Como una consecuencia de mi condición de Secretario General de la Cumbre de la Tierra he tenido el privilegio de poder seguir el desarrollo de la Agenda 21 local en muchas comunidades a lo largo del Planeta pero no conozco ninguno que haya sido diseñado de forma tan global y completa para asegurar la sostenibilidad y calidad de vida de una región entera como han hecho ustedes”...)

El Modelo DEYNA de Agenda 21 Local, que se atiene rigurosamente a la letra y al espíritu del Programa 21, es un modelo sencillo, económico, universal y conciso, de ámbito municipal que hace posible, pese a su sencillez y paradójicamente, que, además de esa concienciación y corresponsabilidad -que en principio es el objetivo primordial que se persigue en el Programa 21- se produzca la obtención de informaciones y datos codificables y procesables de enorme interés para los políticos responsables.

La metodología del modelo DEYNA de Agenda 21 Local se ha discurrido y construido para responder fielmente a la universalidad de más de un millón de municipios y al escaso tiempo que se prescribe.

El modelo DEYNA de Agenda 21 Local, denominado “modelo español” fuera de nuestras fronteras, está siendo solicitado para aplicarse en países europeos y no europeos, que se han visto frustrados en su intento de aplicar la mal llamada Agenda 21 Local de las auditorías y los diagnósticos.

2º.- La Carta de la Tierra, prescrita por la Comisión Bruntland en 1987 es un documento participado de verdad, verdadero decálogo del desarrollo sostenible, de validez universal y que merece ser conocido y practicado.

A esta Carta de la Tierra se adhiere plenamente el “Modelo DEYNA de Agenda 21 Local” y a ella se han adherido más de 200 Ayuntamientos españoles formal y solemnemente como consecuencia de la difusión hecha por la Fundación DEYNA, en colaboración con la Fundación Biodiversidad, que la remitió a los 8.104 ayuntamientos de España en forma de póster. Con otros patrocinios, la Fundación la ha remitido a los 2.000 centros de enseñanza de todos los niveles, públicos y privados de Castilla y León, a los 720 de Extremadura y a los 1.150 de Castilla la Mancha obteniendo adhesiones formales del 7% de los centros.

3º.- El coste de las Agendas 21 Locales no puede ser un inconveniente para su implantación. De los más de 1.000.000 de municipios del mundo, la abrumadora gran mayoría no dispone de recursos, pero sí de ciudadanos, de indígenas, de mujeres, de jóvenes, de personas al fin, dialogantes y de políticos esforzados que pueden reflexionar y acordar conductas y objetivos y concienciarse.

Con el modelo DEYNA, grandes cantidades de municipios pueden implantar rigurosamente la Agenda 21 Local en muy poco tiempo y a muy bajo coste. Implantándola en provincias españolas enteras, estaría en torno a 3.000 euros por municipio y en un plazo inferior a un año. La Autonomía de Madrid, con 179

municipios, en 16 años aún no ha implantado el 50% de las agendas. Castilla y León tiene 2.248 municipios, la única provincia con el 65% de las agendas implantadas es Soria que ha usado el modelo DEYNA, el resto de municipios ¿cuantos años han de esperar?

## **6.- BREVE EXPOSICIÓN DE LA METODOLOGÍA Y VENTAJAS OBTENIDAS DEL MODELO DEYNA DE AGENDA 21 LOCAL**

La labor de la Fundación DEYNA es INSTALAR EL PROCESO, INFORMARLO, VIGILARLO Y ESTIMULARLO. En el proceso se invierte de 4 a 6 meses en la mayoría de los casos. Al finalizar el proceso, la Fundación certifica la definitiva Agenda 21 Local obtenida en cada municipio, que se difunde entre los ciudadanos, y elabora una Memoria exhaustiva para los gobernantes, siendo el núcleo de dicho trabajo la recopilación de objetivos o problemas del municipio, codificados y procesados y que constituye un factor estratégico para la gobernabilidad sostenible del municipio. Los recursos económicos para llevar adelante los objetivos, serán los mismos que se han venido utilizando siempre en los Ayuntamientos, sólo que ahora son objetivos consensuados entre los gobernantes, los ciudadanos y en el marco de la sustentabilidad. La implantación de la Agenda 21 Local en un municipio constituye un título contemplado en los programas de la Unión Europea para recabar ayudas y fondos y como factor determinante para su concesión.

Ventajas que reporta la implantación de la Agenda 21 Local cuando se procede según prescribe el Programa 21 en su capítulo 28 (Participación y consenso) como sucede con el Modelo DEYNA®

- 1) Los Alcaldes detectan aquellas carencias, necesidades y demandas de los ciudadanos.
- 2) Los vecinos quedan, en virtud de su participación, concienciados en el desarrollo sostenible, por lo que son receptivos a futuras iniciativas de los gobernantes.
- 3) Se produce una aglutinación de las fuerzas sociales en torno a los políticos.
- 4) Facilita a los políticos la confección de programas futuros, gracias a la información obtenida de la colaboración activa de los ciudadanos.
- 5) Aporta a las corporaciones locales una titularidad legitimada por el consenso y la participación tanto para la obtención de fondos nacionales o europeos (para llevar adelante los objetivos acordados) como para otros fines.
- 6) Produce un compromiso de futuro tanto de ciudadanos como de autoridades para el “cambio” que se requiere para pasar del desarrollismo al desarrollo sostenible.
- 7) Fomenta la ciudadanía activa y la participación de todos.
- 8) Ofrece a los representantes públicos un abanico de estrategias de desarrollo local sostenible.
- 9) Proporciona la posibilidad de ser actores activos en el desarrollo del territorio.
- 10) Identifica campos de acción por explotar y soluciones a los problemas existentes.

- 11) Refuerza el concepto y el ejercicio de la democracia participativa en el territorio.
- 12) Contempla los aspectos sociales, económicos y medioambientales de forma integrada.
- 13) Desarrolla una perspectiva positiva sobre el futuro de las poblaciones.
- 14) Contribuye a superar las barreras ideológicas, religiosas y culturales.
- 15) Se basa en la capacidad y voluntad de todos los implicados para construir un futuro mejor.
- 16) Informa sobre el verdadero valor del entorno y sobre las maneras para mejorarlo.
- 17) Propone cambios de mentalidad y de conductas.
- 18) Potencia la creación de redes de cooperación entre los agentes locales (sociales y económicos).
- 19) Define y fomentan iniciativas de desarrollo local ejemplares.
- 20) Aumenta la confianza de la población en sus instituciones.
- 21) Favorece la unión entre los municipios para enfrentarse en común a retos y problemas comunes.
- 22) Racionaliza las acciones a llevar a cabo por las Administraciones públicas en los municipios favoreciendo la coordinación entre todas ellas.
- 23) Combate las tendencias destructivas que se producen en un mundo "global" que tiende a minusvalorar lo "local"
- 24) Contribuye a reducir la exclusión social y a integrar a todos en el progreso del municipio.
- 25) Favorece la eliminación de las diferencias entre el Norte y el Sur, fomentando la solidaridad entre las poblaciones.
- 26) Este proceso participatorio, además, va a ser sin duda el mejor mecanismo y ocasión para la identificación y postulación de futuras personalidades locales con aptitudes y vocaciones políticas prácticas, fuera de los cenáculos y camarillas.

En mayo de 2004 esta Fundación ha publicado un libro titulado LA AGENDA 21 LOCAL editado por Mundi Prensa Libros, S.A., y está prologado por el conocido Dr. Arquitecto Antonio Lamela, autoridad reconocida en estas materias, y en el que a lo largo de sus capítulos se expone detalladamente toda la problemática que da origen al Programa 21.

DEYNA lleva implantadas más de 120 Agendas 21 Locales en España. Dos ejemplos de municipios populosos los constituyen las recientes implantaciones en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. En el proceso de implantación en Ceuta han sido seis meses de trabajo en un municipio de 80.000 habitantes. Se trata de una sociedad multicultural con una problemática socioeconómica muy específica, -lo mismo que ocurre con cada municipio en sus diversas circunstancias-. Ha constituido un magnífico ejemplo de factibilidad de cara al norte de África. La participación de los ciudadanos ceutíes directa, real y efectiva ha sido del 98% (líderes de más de 40 grupos, han concurrido con sus pre-agendas o agendas sectoriales a la fase final y la elaboración de estas pre-agendas ha supuesto también una participación directa de los integrantes de cada sector). En Melilla, también con una sociedad multicultural, igualmente el proceso ha durado seis meses y la participación ha sido, asimismo muy superior al 90%.

Ha sido todo un éxito. Han quedado unos ciudadanos concienciados y receptivos a la problemática. Los Presidentes de las mencionadas ciudades autónomas se han visto sorprendidos por el éxito de participación directa, lo que suele ocurrir cuando a los ciudadanos se les toma en serio; están verdaderamente satisfechos ya que de cara a las elecciones municipales y autonómicas el consenso facilita el programa político.

Para finalizar, téngase, pues, muy presente que los próximos 20 años, tal y como se predijo por los Meadows y su equipo en 1972, van a ser cruciales y decisivos para la historia de la humanidad, máxime cuando es patente que la huella ecológica (ecological footprint) como ha probado sobradamente Mathis Wackernagel y cols. excede ya en un 20% la capacidad de carga del Planeta.



---

## **ÁREA TEMÁTICA D. La Conceptualización, Administración y Gestión Territorial y Urbana como potencialidades para el Buen Gobierno.**

La investigación socioecológica, retos y oportunidades. Un estudio de caso en Calvillo, Aguascalientes, México.

*Antonio de Jesús Meraz Jiménez et al<sup>1</sup>*

Profesor Investigador, Universidad Autónoma de Aguascalientes, México

### **RESUMEN**

En este trabajo se presenta un estudio integral de los sistemas agroecológicos del municipio de Calvillo, con el empleo de dos modelos de información geográfica como principales componentes biogeográficos; a). La cartografía digital de uso de suelo y vegetación, serie III de INEGI; b). Modelo altitudinal del terreno (MAT) serie digital, resolución de pixel de 50x50 m. Las Unidades de Gestión Agroecológica (UGA) son de gran utilidad para plantear formas de uso y manejo sustentable de recursos naturales y para evaluar la dinámica productiva agropecuaria, socioeconómica y opciones de desarrollo regional. La metodología se basa en variables temáticas y análogas de los dos componentes mencionados y se apoyan en herramientas de la Geomática para el análisis de correspondencia de estadística básica y tablas de contingencia que determinan una relación biogeográfica espacial; se realizó un análisis de componentes principales y conglomerados para inferir en la correspondencia espacial; con el objetivo de trazar unidades de atributos homogéneos de geomorfología y seleccionar unidades de mayor superficie cartografiable de uso de suelo y vegetación para definir UGA. Se determinaron 15 UGA, las dos más importantes son “sierras altas con mesetas y cañadas” con alturas de 2500 msnm, bosques de encino y encino – pino, la otra UGA es “valle de piso amplio profundo” con restos de selvas bajas caducifolias y gran concentración de huertos de guayaba; las UGA permiten plantear cambios en las relaciones sociedad-naturaleza además de dar seguimiento a estrategias de manejo de recursos naturales para conservación, reconversión, aprovechamiento y restauración en las relaciones biogeográficas. Por otro lado, se aborda el tema de la dimensión humana en los análisis de los agroecosistemas, destacando la identificación de los factores sociales,

---

<sup>1</sup> Laura Elena Juárez Guzmán, Jorge Alejandro Torres González, José de Jesús Luna Ruiz, Armando López Santos, Pamela Lizette Cárdenas Ramírez, Eloina Gutiérrez Gallegos.

económicos, políticos y culturales que constituyen un socio-ecosistema y que explican los cambios que están ocurriendo en áreas, en donde la generación de servicios ecosistémicos constituye una oportunidad para revalorizar espacios, en los que la sola producción agrícola resulta insuficiente. El estudio se desarrolla en el área productora de guayaba del municipio de Calvillo, Aguascalientes, en el centro del país con 94195 ha, de las cuales alrededor de 6000 están plantadas de guayaba e involucra a poco más de 2000 productores y jornaleros que en total suman cerca de 4500 familias, de ahí su importancia social. Sin embargo, como el resto de las actividades agropecuarias en el país, pasa por una etapa de crisis, con el abandono relativo de huertos, debido al deterioro progresivo de los suelos, y por el desarrollo de otras zonas productoras en el país y la descapitalización creciente de los productores de guayaba, debido a los problemas de comercialización, adquisición de insumos y escasa integración vertical de los productores

## **ABSTRACT**

This paper presents a comprehensive study of agro-ecological systems in the municipality of Calvillo, with the use of two models of geographic information as a major biogeographic components is presented; a). The digital mapping of land use and vegetation, INEGI Series III; b). Altitudinal Terrain Model (MAT) Digital Series 50x50 m pixel resolution. Agroecological Management Units (UGA) are useful ways to raise sustainable use and management of natural resources and to evaluate the agricultural production, socio-economic and regional development options. The methodology is based on similar themes and variables of these two components and tools rely on Geomatics for correspondence analysis and basic statistical contingency tables that determine biogeographic spatial relationship; Principal component analysis and cluster to infer the spatial correspondence was made; with the aim of drawing units of homogeneous attributes geomorphology and select mappable units greater use of surface soil and vegetation to define UGA. Fifteen (15) UGA were determined, the two most important are "high mountains with plateaus and ravines" with heights of 2,500 m, forests of oak and pine - the other UGA is "broad valley floor deep" with remnants of tropical deciduous forests and high concentration of guava orchards; raise the UGA allow changes in society-nature relationships and following up on management strategies for natural resource conservation, conversion, utilization and renovation biogeographic relationships. Moreover, the issue of the human dimension in the analysis of agroecosystems is discussed, emphasizing the identification of social, economic, political and cultural factors that constitute a socio-ecosystem and explain the changes that are occurring in areas in where the generation of ecosystem services is an opportunity to reassess areas, where agricultural production alone is insufficient. The study was carried out in the production area guava Township Calvillo, Aguascalientes, with 94195 ha, of which about 6,000 are planted guava and involves little more than 2000 farmers and laborers who total about 4500 families, hence its social importance. However, like the rest of the agricultural activities in the country goes through a period of crisis, to the relative neglect of gardens, due to the progressive deterioration of soils, and the development of other producing areas in the country, and disinvestment growing

producers of guava, due to marketing problems, acquiring inputs and vertical integration of small producers

## **1. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES**

La necesidad de incluir la dimensión humana en el análisis de los ecosistemas se ha discutido extensamente en la literatura contemporánea (Gunderson et al., 1995; Pace & Groffman 1998; Endter-Wada et al., 1998; Holling 1998; O'Neill 2001; Westley et al., 2002) y se acepta al interior de la comunidad científica, la importancia de entender los factores sociales, económicos, políticos y culturales que explican los cambios que están ocurriendo en los ecosistemas desde las escalas global y regional hasta la local.

Existe la necesidad de producir conocimientos que sirvan de base para comprender las relaciones entre las sociedades humanas y los ecosistemas. En el caso del estudio de los socioecosistemas, un aspecto importante es entender el efecto que las actividades humanas tienen sobre los ecosistemas y existe también un gran interés para que el conocimiento que se produce pueda ser de utilidad para la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas (Ver los estudios de las diferentes redes ecológicas de largo plazo ILTER, MexLTER, LTER Brasil, etc.) En años recientes se ha propuesto que las redes de investigación ecológica se transformen en redes de Investigación Socio-Ecológica de Largo Plazo (LTSE; Redman et al., 2004; Gragson, T.L & M. Grove. 2005; Haberl et al., 2006). En estas propuestas se ha definido como tema central del análisis al sistema socio-ecológico como un sistema de elementos biofísicos y sociales que interactúan regularmente, en el cual circulan y son regulados un conjunto de recursos críticos. Estos sistemas, además, se pueden definir a diferentes escalas y se reconoce que poseen capacidades de adaptación. Un enfoque de redes de investigación socio-ecológica considera varias ventajas tales como que las preguntas científicas se pueden desarrollar tanto sobre los procesos ecológicos como los sociales, que se pueden hacer comparaciones entre sitios, que además de hacer descripciones de los fenómenos e inventarios se pueden construir explicaciones y proyecciones a futuro sobre la dinámica de los sistemas analizados y que se promueven nuevas áreas de investigación interdisciplinaria que permiten la formulación de hipótesis y la construcción teórica, además de generar conocimiento útil para la toma de decisiones.

Redman et al. (2004) proponen que además del estudio de los patrones y procesos ecológicos que se abordan en las investigaciones de carácter estrictamente ecológico, se abordarán los procesos sociales, tomando como temas centrales los aspectos demográficos, tecnologías aplicadas, crecimiento económico, instituciones políticas y sociales, cultura e intercambio de información. La articulación entre los sistemas sociales y los ecosistemas son entender las decisiones que se hacen sobre el uso y cambio de uso del suelo, análisis de los sistemas productivos.

En un taller realizado en febrero de 2005, este grupo convocó a investigadores pertenecientes a redes de investigación ecológica principalmente de Europa

aunque también asistieron investigadores del continente americano (Estados Unidos y México). Se propusieron cinco temas centrales de investigación que podrían tomarse en cuenta para abordar el análisis de los sistemas socio-ecológicos en el contexto de transformación de las redes de investigación ecológica de largo plazo en redes de investigación socio-ecológica de largo plazo. Estos temas son: i) metabolismo social, ii) análisis de paisajes y cambio de uso del suelo, iii) procesos de toma de decisiones y gobernanza y iv) comunicación.

Lo anterior plantea un reto para los estudios a realizar en la región, en donde esta temática ha sido abordada desde diferentes perspectivas, con la delimitación y caracterización de los principales sistemas agroecológicos del municipio. En esta fase del trabajo, se determinaron las 15 Unidades de Gestión Agroecológica (UGA) que comprende el municipio, mediante el diseño de un SIG, y que representan una manera de identificar las principales características físico-ambientales, los usos de suelo y vegetación, así como su potencial para el desarrollo de actividades de aprovechamiento de los recursos naturales del municipio. Las UGA constituyen la base para establecer condiciones que permitan plantear cambios en las relaciones sociedad-naturaleza y dar seguimiento a las estrategias de manejo de recursos naturales (para su conservación, reconversión, aprovechamiento y restauración).

Por otra parte, se construyó una herramienta capaz de caracterizar e identificar, de forma espacial, los diversos ambientes en función de la diversidad de los recursos naturales y agro-socioeconómicos en el municipio, y que facilita la información integrada para orientar la investigación.

En un trabajo posterior se estudió uno de los componentes del sistema socioecológico, referido a la captura de carbono en árboles de guayaba, en donde se mostró la importancia de estudiar los aspectos sociales y organizativos en relación con el manejo y aprovechamiento de los recursos biofísicos del municipio y su impacto en las condiciones del socioecosistema.

El objetivo de este trabajo es identificar los sistemas agroecológicos del municipio de Calvillo, expresados en las unidades de gestión ambiental y sistematizarlos en un SIG (Sistema de Información Geográfica), así como una primera aproximación a la caracterización del sistema socioecológico guayabero de Calvillo.

## **2. MATERIALES Y MÉTODOS**

El área de estudio es el municipio de Calvillo, ubicado al poniente del Estado de Aguascalientes, México entre las coordenadas 21°41' 59.17" a 22°7' 59.69" latitud norte (N) y 102°29' 57.72" a 102°54' 1.05" longitud oeste (O), al poniente del estado de Aguascalientes (figura 1). Su desarrollo se aborda desde una perspectiva interdisciplinaria, con el uso de la metodología de los sistemas complejos (García, 1986 y 2006), que permite estudiar los principales procesos que caracterizan las relaciones entre los elementos que conforman el socioecosistema. Para abordar los distintos factores y/o elementos del Subsistema Biofísico (SB), se hizo mediante la caracterización general de la zona

de estudio, que proporciona información completa como antecedente en dos proyectos relacionados: Estudio Agroecológico del Municipio de Calvillo Ags. y Potencial de Captura de Carbono en Huertos de Guayabo de Calvillo, Ags.

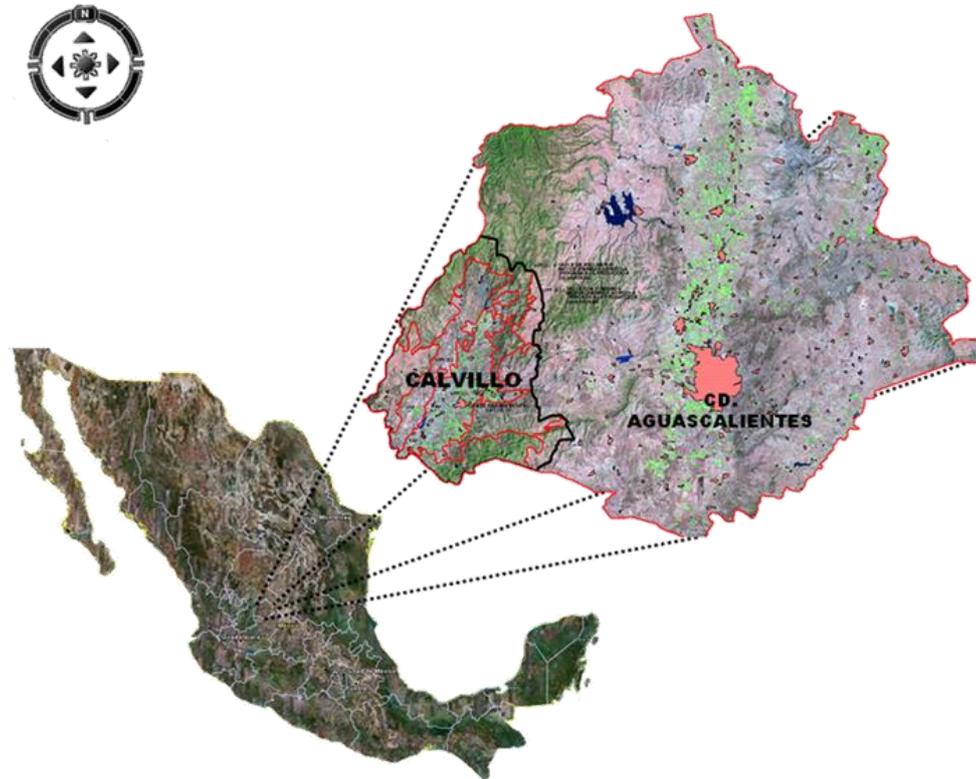


Figura 1. Ubicación del área de estudio

## 2.1. Integración del SIG

Se realizó una revisión y validación de los datos vectoriales, uso de suelo y vegetación, edafología, hidrografía, geología y clima en escala 1:250,000. Así mismo, se validaron los datos raster del modelo digital de elevación (MDE) en ERDAS IMAGINE 8.6, utilizado para determinar el sistema geomorfológico. Cada una de las coberturas de estructura vectorial almacenados y adquiridos para el proyecto, se geocorrigieron mediante el cambio de proyección a datum WGS84 de la zona 13.

### Análisis temático

Se revisaron en ArcView los atributos anexados a cada uno de los temas para procesar y estructurar la información, se verificó que los datos de superficie y perímetros de las unidades poligonales estuvieran integrados en un campo para su evaluación correspondiente. Se obtuvieron las tablas de datos para su análisis temático, de cada uno de los modelos conceptuales para su descripción, así mismo se realizaron procesos de intersección de los componentes de uso de suelo y vegetación con el sistema geomorfológico, para definir o determinar las UGA.

Para desarrollar el proyecto se consideraron los siguientes aspectos:

- Procesar y estructurar la información en ArcView 3.3.
- Desarrollar los diseños de estructura y lógico de la base de geodatos.
- La estructura de la información vectorial disponible en formato SHAPE y en Geodatabase.
- El sistema de referencia de la información geográfica con datum WGS84 y el sistema de proyección es Universal Transversa de Mercator.
- Análisis y resultados en Excel 2007 y XLSTAT 9.0.

Procedimiento metodológico

1. Se utilizó como mapa base de la geomorfología, considerada por la diversidad de atributos respecto a las condiciones del relieve en la escala espacial 1:100,000.

2. Se realizó un geoprocesamiento mediante el método de intersección jerárquica entre los temas de geomorfología y uso de suelo, con la finalidad de indexar en una sola estructura de geodatos, los atributos de ambos temas para el análisis gráfico y lógico.

3. Se realizó un tabulado cruzado usando tablas dinámicas con los geodatos, entre la información de uso de suelo y vegetación con los siguientes tipos clasificación: Agricultura de riego permanente, semipermanente y anual, Agricultura de temporal anual y permanente, Pastizal natural, Matorral subtropical con y sin efectos de erosión, Bosque de encino con y sin vegetación secundaria, Pastizal inducido, a una escala de 1:250,000; y el sistema geomorfológico con la siguiente clasificación, fondo de piso rocoso/lomeríos suaves continuos, valle amplio de piso rocoso/lomeríos suaves continuos, laderas estructurales endógenas/domos suaves interfluviales drenados, laderas adyacentes efímeras/cañadas de corta longitud y drenadas, sierras aisladas/laderas escarpadas de perfiles inclinados, terrazas lobuladas discontinuas/franjas terrestres de inclinación suave, mesetas de formación convexa/disecciones frecuentes por cañadas y franjas pequeñas curvadas/laderas de inclinación fuerte.

4. El resultado de este análisis se centra en la determinación de las UGA a una escala espacial de 1:250000.

En la figura 2 se muestra la secuencia para determinar las UGA en el municipio de Calvillo, en la estructura del modelo se nota que los componentes de edafología, geología, hidrografía y clima, serán elementos importantes para la evaluación de caracterización de las unidades de gestión ambiental.

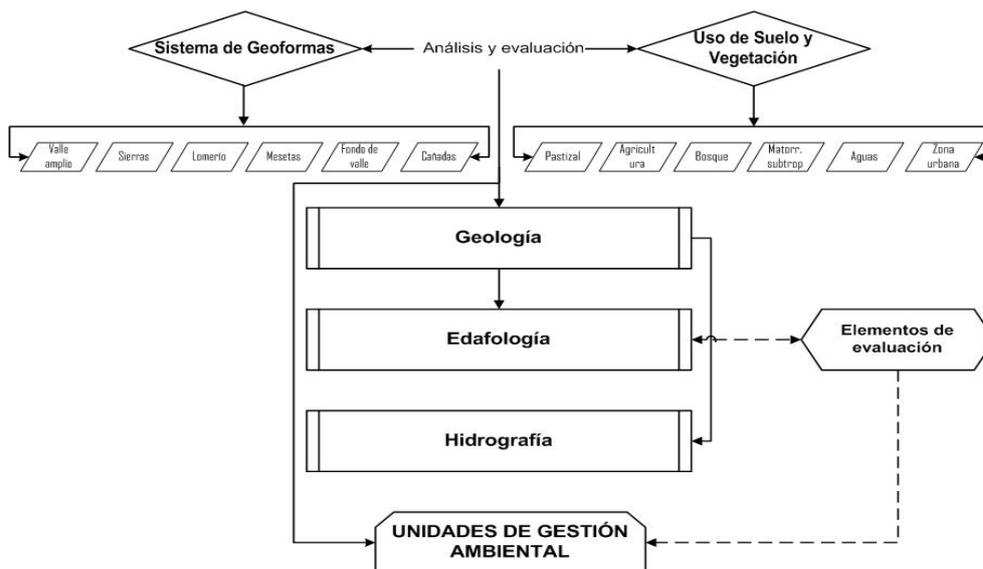


Figura 2. Esquema metodológico para la determinación de Unidades de Gestión Ambiental en el municipio de Calvillo.

## 2.2. Criterios para la selección y definición de los sistemas agroecológicos expresados en las Unidades de Gestión Ambiental (UGA).

Se realizó en función de los resultados que se fueron obteniendo paso por paso en el cruzamiento de información:

1. Los criterios para delimitar entidades que sean propuestas como una unidad de medida mínima, son las que rebasan el 1% de superficie territorial ocupada, asignándole el criterio de dominancia de la unidad geomorfológica, durante el primer proceso de cruzamiento donde resulta el mapa geomorfoedafológico.
2. Proponer un polígono homogéneo como una unidad de medida, se basa en aquéllos que ocupen una superficie de entre 0.5 a 1%, según el criterio u objetivo del detalle considerado.
3. Para las unidades que sean de criterio especial como aquéllas diferentes de la dinámica dominante, es arbitrario considerarla siempre y cuando cumpla con el área mínima que sea cartografiable, para el caso de este mapa de escala 1:100000, son aquellas áreas mayores a 25000 m<sup>2</sup>.

Los procedimientos metodológicos para hacer los estudios específicos en el Subsistema Socioeconómico (SS), después de una fase documental, se aplicaron entrevistas a productores para la captura de información sobre el manejo del sistema de producción y se hizo un primer taller de evaluación participativa con uno de los grupos de productores organizados para identificar los elementos que permitan la construcción de un modelo de gestión de su sistema productivo que les permita superar algunos de los problemas identificados en los estudios previos, como el abandono de huertas, la renovación social productiva y la descapitalización y pérdida de competitividad. Para ello se aplicaron encuestas para caracterizar los diferentes sistemas de riego.

### 3. RESULTADOS

#### 3.1. Unidades de Gestión Ambiental

En el municipio de Calvillo se identificaron 15 UGA, determinadas principalmente por el sistema de geformas, correspondiente a la fisiografía del área, denominado como uno de los componentes abióticos del paisaje; al estudio se le ha denominado caracterización agroecológica, es el municipio con mayor riqueza paisajística del estado de Aguascalientes, las unidades van desde sierras altas con mesetas y cañadas en alturas superiores a los 2500 msnm, con bosques de encino y encino – pino, con actividades productivas de mediano y bajo impacto y baja densidad de población, hasta el fondo del valle entre los 1990 y 1530 msnm, con restos de selvas bajas caducifolias y una gran concentración de huertos de guayaba principalmente en las UGA de valle de piso amplio profundo (Figura 3 y Cuadro 1).

En el cuadro 1 se diferencian por su extensión, tres de las unidades más importantes del municipio, la Montaña Sierra Fría (SFr) es la unidad más extensa con casi el 13%, le sigue una de tres unidades de valle de piso amplio profundo correspondiente a la región de San Tadeo y Ojo Caliente (TOc) con el 12% de la superficie (11,037 ha), ésta es una de las unidades típicas donde se desarrolla el cultivo de guayaba bajo riego. La tercera en importancia es la región de Refugio – El Huarache (RHu), característica de sierras medianas mezcladas con mesetas, terrazas amplias con laderas, ocupa una superficie de 9,247 ha (9.82%).

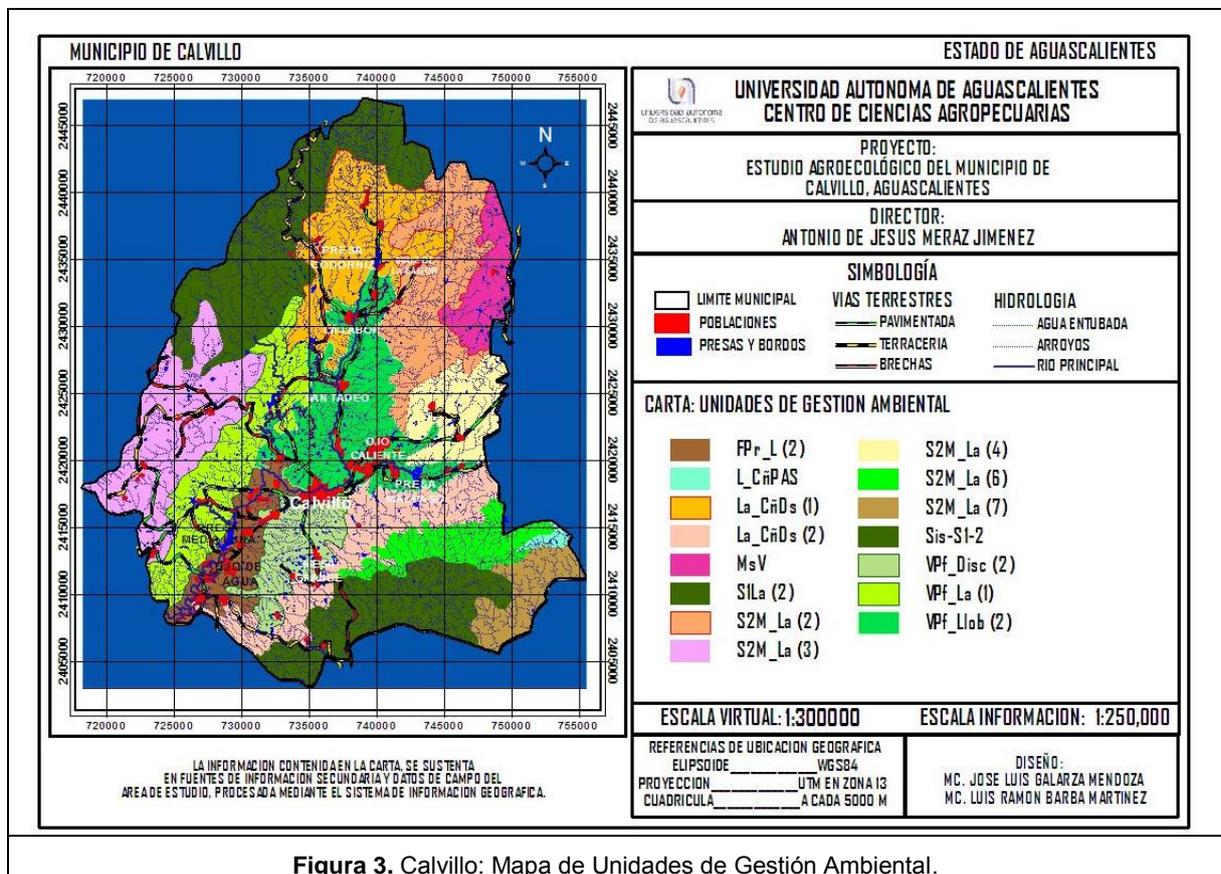


Figura 3. Calvillo: Mapa de Unidades de Gestión Ambiental.

**Cuadro 1.** Calvillo: Superficie de las Unidades de Gestión Ambiental determinadas.

ID	CLAVE DE UGA	NOMBRE	CLAVE	SUPERIFICE	
				ha	%
1	Sis-S1-2	Montaña Sierra Fria	SFr	12090.99	12.84
2	La_CñDs (1)	Codorniz - Palo Alto	CPa	8523.33	9.05
4	MsV	Mesa Montoro	MMo	3088.91	3.28
5	VPf_Disc (2)	Calvillo - Mesa Grande	CMg	4423.56	4.70
6	VPf_Llob (2)	San Tadeo - Ojo Caliente	Toc	11036.94	11.72
7	VPf_La (1)	Cerro Blanco	CBI	7668.10	8.14
8	S2M_La (3)	Refugio - El Huarache	RHu	9246.96	9.82
9	S2M_La (2)	Zapote -Sauz de la Labor	ZSa	7879.82	8.37
9	S2M_La (4)	Sauz - El Maguey	SMa	4323.52	4.59
10	FPr_L (2)	Jaltiche - Ojo de Agua	JOa	4331.30	4.60
11	La_CñDs (2)	Las Moras - El Tecolote	MTe	6938.68	7.37
12	S2M_La (6)	San Jose de los Laureles	JLa	3678.48	3.91
13	L_CñPAS	No determinado	ND	375.44	0.40
14	S2M_La (7)	Laderas del laurel	LLa	2936.68	3.12
15	S1La (2)	Sierra El Laurel	Sla	7652.45	8.12

### 3.2. Análisis geomorfológico

Sistema de Valles profundos. Las UGA que se analizan y evalúan a continuación; están fuertemente relacionadas al componente geomorfológico “valle amplio de piso rocoso”, y se identifican como VPf\_Llob (2), VPf\_Disc (2) y VPf\_La (1), también reciben los nombres de San Tadeo - Ojo Caliente (TOc), Calvillo - Mesa Grande (CMg) y Cerro Blanco (CBI) respectivamente. En las figuras 4A y 4B se observa como género geométrico a la forma de valle profundo de piso amplio rocoso en las tres UGA, sin embargo, son diferentes porque la geografía in situ de cada una contrasta espacial y fisiográficamente.

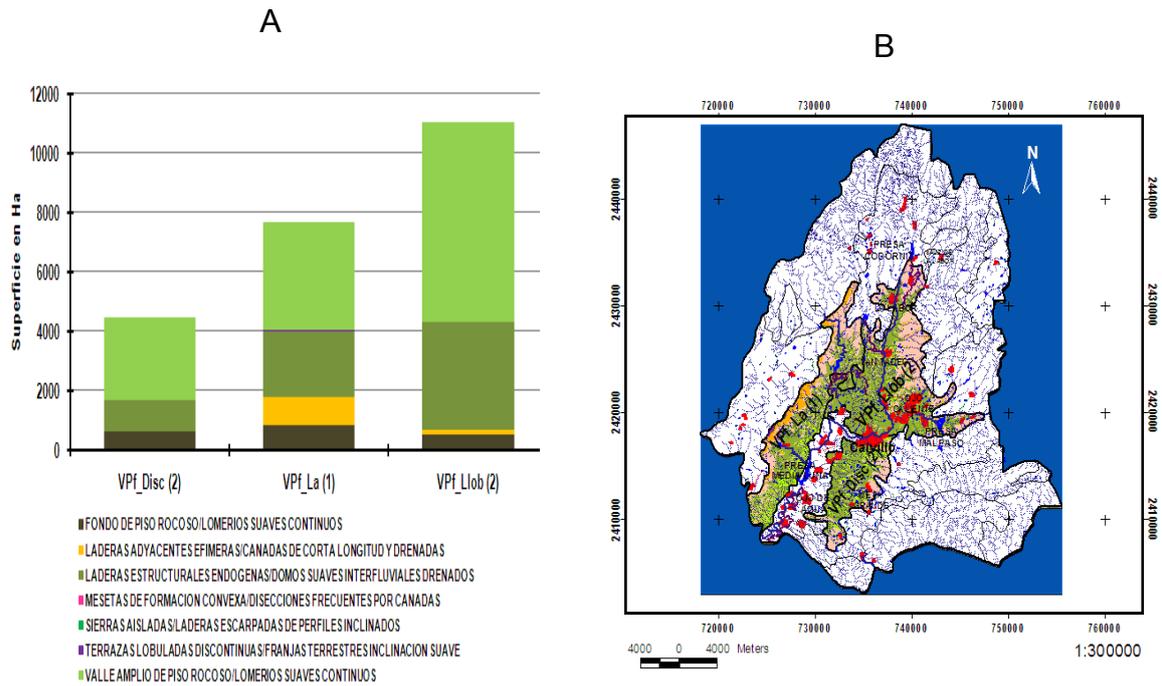


Figura 4. Calvillo: Geomorfología de los Sistemas de Valles Profundos.

En el cuadro 2, se presentan los valores sobre la correlación que tienen las UGA con el sistema geomorfológico. En el caso de la VPf\_Llob(2), correspondiente a San Tadeo – Ojo Caliente, muestra formaciones de lomeríos lobulados los cuales no presentan una distribución uniforme, pero se caracterizan por ser estructura convexa suave con estribaciones continuas que rematan en relieves cóncavos profundos; ocupa una superficie de 6720 ha y es la de mayor extensión. Tiene un relieve típico de las laderas estructurales endógenas de domos suaves drenados interfluviales; son adyacentes y se distribuyen en poco más de 3,600 ha; recibe esta denominación porque son relieves que se conectan a través de sus drenes fluviales, al afluente principal río La Labor prolongación río Calvillo del centro del valle; con drenes aguas arriba de laderas adyacentes efímeras con cañadas de corta longitud. Esta UGA también comprende una pequeña porción de 530 ha, de una estructura geomorfológica conocida como fondo de piso rocoso con lomeríos suaves continuos.

La VPf\_La(1), también presenta los lomeríos lobulados suaves y continuos en una superficie de 3581 ha, pero no tan importantes como la UGA anterior; forma una vertiente alongada que se asocia a las laderas estructurales endógenas y laderas adyacentes efímeras (2213 y 913.4 ha respectivamente), sus estructuras son combinadas y definen formaciones intermitentes de fondo de piso rocoso con lomeríos suaves continuos en una superficie de 876 ha. La UGA (VPf\_Disc(2)) de la región Calvillo – Mesa Grande, es la unidad de valle más pequeña, al igual que las anteriores, presenta lomeríos suaves de poca continuidad, con acomodos semihorizontales y paralelos; mide 2724.4 ha; también están integradas las laderas estructurales endógenas sobre una superficie de 1062.51 ha, así mismo, se observan pequeñas concavidades de fondo de piso rocoso, que ocupan 634.42 ha.

**Cuadro 2.** Relación de datos tabulados medidos en ha, entre las UGA de Valle profundo de piso rocoso y el Sistema de Geoformas.

UGA	Sistema de Geoformas							Total
	Fondo de piso rocoso/lomeríos suaves continuos	Laderas adyacentes efímeras/cañadas de corta longitud y drenadas	Laderas estructurales endógenas/domos suaves interfluviales drenados	Mesetas de formación convexa/disecciones frecuentes por cañadas	Sierras aisladas/laderas escarpadas de perfiles inclinados	Terrazas lobuladas discontinuas/franjas terrestres inclinación suave	Valle amplio de piso rocoso/lomeríos suaves continuos	
Calvillo-Mesa Grande VPf_Disc (2)	634.42	2.25	1062.51	-	-	-	2724.38	4424
Cerro Blanco VPf_La (1)	876.03	913.41	2213.12	2.75	34.64	40	3581.03	7661
San Tadeo - Ojo Caliente VPf_Llob (2)	528.70	188.35	3600.71	-	-	-	6719.19	11037
<b>Total</b>	<b>2039.15</b>	<b>1104.01</b>	<b>6876.34</b>	<b>2.75</b>	<b>34.64</b>	<b>40</b>	<b>13024.60</b>	<b>23122</b>

### 3.3. Análisis de uso del suelo y vegetación

Sistema de Valles profundos. La figura 7A muestra los biogeotipos que determinan las UGA en las regiones San Tadeo – Ojo Caliente y Calvillo – Mesa Grande. Se tiene una amplia área de Agricultura de Riego Permanente, lo que las hace comunes, sin embargo, en la región TOc se tiene mayor diversidad en las prácticas agrícolas, sobre todo las anuales de riego y temporal; en la figura 7B se observa la distribución biogeográfica, las áreas agrícolas se indican con tonos verdes y comprenden un área continua al centro del municipio, que constituye la zona guayabera.

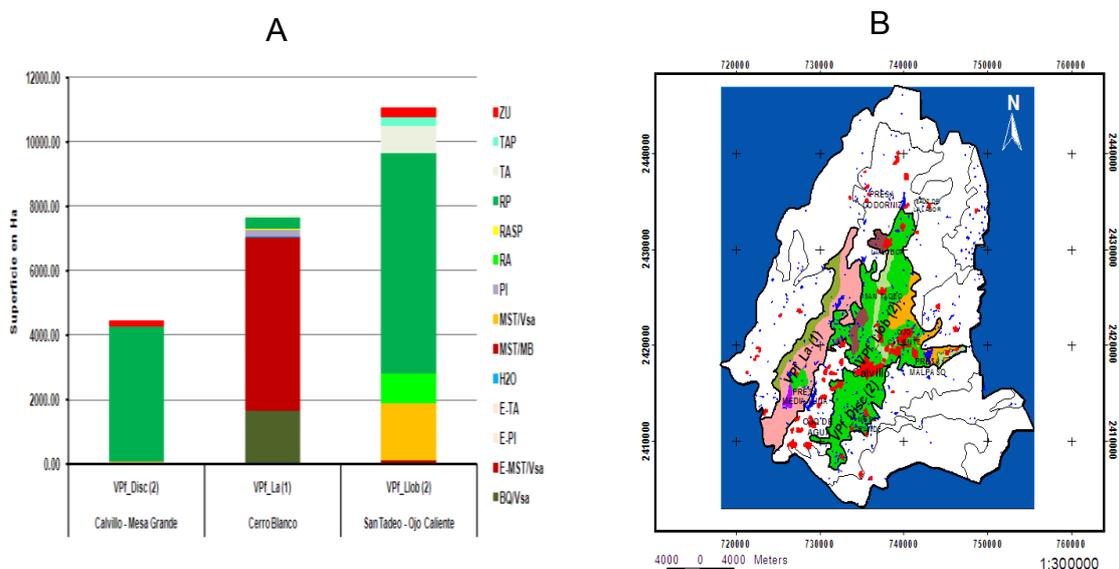


Figura 7. Calvillo: Uso de suelo y vegetación en los sistemas de Valles profundos.

**Cuadro 3.** Uso de suelo y vegetación.

Unidades de Gestión	Uso de Suelo y Vegetación														Total
	BQ/Vsa	E-MST/Vsa	E-PI	E-TA	H2O	MST/MB	MST/Vsa	PI	RA	RASP	RP	TA	TAP	ZU	
Calvillo - Mesa Grande VPf_Disc (2)	19.59			3.23		12.79	46.22	1.49			4196.4			143.85	4423.6
%	0.44	0.00	0.0	0.07	0.0	0.29	1.04	0.03	0.00	0.00	94.86	0.00	0.00	3.25	
Cerro Blanco VPf_La (1)	1658.44	5389.43		2.26	25.79		8.56	212.45		11.28	350.92	8.99			7668.1
%	21.63	70.28	0.00	0.03	0.34	0.00	0.11	2.77	0.00	0.15	4.58	0.12	0.00	0.00	
San Tadeo - Ojo Caliente VPf_Ljob (2)	3.77	124.45	1.24		11.5		1758.3	11.02	906.1		6836.1	874.7	246.2	263.7	11037
%	0.03	1.13	0.01	0.00	0.10	0.00	15.93	0.10	8.21	0.00	61.94	7.93	2.23	2.39	

En el cuadro 3, se presentan los valores de superficie y porcentaje de las tres UGA que concentran la principal actividad agrícola en el municipio. En referencia a la UGA de la región San Tadeo–Ojo Caliente, se observa una condición heterogénea de uso, destaca principalmente el tipo de Agricultura de Riego Permanente (RP) y en esta unidad ocupa el 61.94%, uno de los cultivos importantes es la guayaba; se practican otros 2 tipos de agricultura, la de Riego Anual (RA) y la Agricultura de Temporal (TA), con superficies de 906.15 ha (8.21%) y 874.73 ha (7.93%) respectivamente. Casi el 16% de la superficie de esta UGA, en este caso 1758.31 ha, es de matorral subtropical con vegetación secundaria (MST/Vsa), lo que indica que este tipo de vegetación nativa ha sido alterada o bien, modificada por actividades de aprovechamiento no controlado. En la región Calvillo Mesa Grande, se estima que casi el 95% está dedicado a la producción agrícola del tipo Riego Permanente, el resto de la superficie de la unidad que es de un 3.25% está marcada como zona urbana (ZU), y muy poco notable el matorral subtropical. En la región Cerro Blanco, por su génesis geomorfológica de laderas se establece poco la actividad agrícola, en este caso son 7668 ha (4.58% del total); en contraste a las anteriores unidades, esta UGA

comprende condiciones de vegetación natural, pero los biotipos presentes como MST/Vsa, que se dispersa sobre una superficie de 5389.43 ha y Bosque de Quercus (BQ/Vsa) que se distribuye en 1658.44 ha, muestran índices de alteración por la aparición de vegetación secundaria, se observan plantas que quizás no sean nativas y que aparecen por motivos de remoción de la cubierta vegetal original, lo que se establece que en esta región no se tenga un uso sustentable de los recursos bióticos, una estrategia de conservación del suelo y un uso adecuado del agua.

### **3.4. Aspectos relacionados con el manejo del cultivo**

Por lo general las huertas de guayabo, se encuentran en lomeríos, con fuertes pendientes que van del 6 al 20%; siendo el sistema de plantación basado en distanciamiento de 7X7 metros y una densidad de población de 204 árboles por ha; sin embargo, las nuevas plantaciones tienden a aumentar el número de árboles por ha. En cuanto a los sistemas de producción, van desde un nivel tecnológico bajo, hasta los altamente tecnificados. Su rendimiento promedio es de 16 toneladas por ha. (Consejo de la Guayaba de Aguascalientes, A.C. 2011). Cuando el nivel tecnológico es bajo se aprecia la baja calidad y cantidad en la producción de estas huertas, entre los factores más importantes destacan: la falta de asistencia técnica hacia los productores, falta de recursos económicos para la realización del trabajo en las plantaciones de guayaba, presencia de plagas y enfermedades, uso ineficiente del agua e inadecuada fertilización.

### **3.5. Integración del sistema socioecológico**

Se realizó un taller de planeación participativa, durante tres días se aplicaron diversas herramientas para analizar los problemas planteados en la investigación e iniciar un proceso de reflexión para fortalecer la organización en torno a la producción de la guayaba, con la adopción de herramientas que fortalezcan el trabajo colaborativo y a la organización. Se destacó la importancia de la participación organizada de los integrantes del grupo, la concientización sobre el trabajo organizado. Se evaluó el estado de funcionamiento del sistema productivo en cada fase.

Si bien existen integrantes del grupo con capacidad para la gestión de lo obtenido, no ha habido estrategias para integrar al resto de los socios, a pesar de que los productores tienen claro el concepto de equipo y de las características que debe tener una agrupación, la mayoría de los asistentes opinaron que no se consideran un equipo, porque trabajan con intereses propios, pensamientos diferentes, desunidos, con desconfianza, dudas y sin objetivos claros, aunado a la poca participación. Aunque esperan contar con un equipo en el que destaca la unidad como principal característica, con una misión y visión que les permita mejorar y lograr el éxito, con cualidades como liderazgo, trabajo continuo, integrados, participativos y desinteresados.

Del análisis FODA destaca la falta de organización y participación como la principal debilidad, la capacitación, descapitalización, deficiente comercialización y falta de unión y compañerismo. Cuentan con fortalezas como la Capacidad de

gestión, entusiasmo, disposición y experiencia de los líderes, Producción (materia prima), calidad volumen confianza. Entre las amenazas señalan la competencia desleal con otras empresas, malos temporales y comercializadores incumplidos. Las oportunidades que tienen es el acceso a apoyos institucionales, la apertura reciente de mercados, así como el clima y la tierra excepcional para la guayaba. Los temas transversales que surgieron del taller son:

1. Programa de Capacitación
2. Reglamento interno
3. Estrategia de comunicación, promoción y difusión
4. Estructura Organizacional

Sobre esta base se trabajará en etapas posteriores

#### **4. CONCLUSIONES**

En este trabajo, se determinaron las 15 UGA que comprende el municipio, mediante el diseño de un SIG, y que representan una manera de identificar las principales características físico-ambientales, los usos de suelo y vegetación, así como su potencial para el impulso a actividades de aprovechamiento de los recursos naturales del municipio. En efecto, las UGA constituyen la base para establecer condiciones que permitan plantear cambios en las relaciones sociedad-naturaleza y dar seguimiento a las estrategias de manejo de recursos naturales (para su conservación, reconversión, aprovechamiento y restauración).

Posibilita el monitoreo de cambios e impactos en los hábitats de interés social y cuantificar el ritmo de urbanización de las unidades de aprovechamiento agroecológico.

La relación de variables de campo y los metadatos permite observar relaciones espaciales de los recursos naturales en función de su aprovechamiento y conservación (Martínez-García F. y López J. 2005).

Los avances obtenidos hasta ahora en la definición del sistema socioecológico muestran una diversidad de situaciones de los productores, en cuanto a las estrategias de gestión de sus organizaciones y se manifiesta la necesidad de fortalecer sus capacidades organizativas para insertarse en los mercados, de manera tal que minimicen los riesgos y puedan aprovechar las fortalezas que tienen como productores de guayaba.

## BIBLIOGRAFÍA

BAUTISTA ZÚÑIGA, F. (2007): Técnicas de muestreo para manejadores de recursos naturales. Instituto Nacional de Ecología (INE).

CHRISTOPHER B. ANDERSON, GENE E. LIKENS, RICARDO ROZZI, JULIO R. GUTIÉRREZ, JUAN J. ARMESTO, AND ALEXANDRIA POOLE. (2008): Integrating Science and Society through Long-Term Socio-Ecological Research. ENVIRONMENTAL ETHICS, No. 30. Pp 295-312.

FARHAD, SHERMAN. (2012): Los sistemas socio-ecológicos. Una aproximación conceptual y metodológica. XIII Jornadas de economía crítica. Sevilla. Pp 265-280.

GARCÍA ROLANDO (1986). Conceptos básicos para el estudio de sistemas complejos. In Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo. Leff E. (Coordinador). Siglo XXI eds. México.

GARCÍA, ROLANDO (2006): Epistemología y Teoría del Conocimiento. Argentina, Salud Colectiva; 2(2):113-122.

GARCÍA, ROLANDO (2006): Sistemas Complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria. Barcelona, Editorial Gedisa.

GEILFUS, FRANS (1997). 80 Herramientas para el Desarrollo Participativo, GTZ, IICA, San José, Costa Rica.

GRAGSON, T.L & M. GROVE. (2005). Social science in the context of the Long Term Ecological Research Program. Society and Natural Resources 19: 93-100 (Special issue).

GUNDERSON LH, HOLLING CS, LIGHT SS, editors. (1995). Barriers and bridges to the renewal of ecosystems and institutions. New York (NY): Cambridge University Press.

GUNDERSON, L. (1999). Resilience, flexibility and adaptive management - antidotes for spurious certitude? Conservation Ecology 3(1): 7. [online] URL: <http://www.consecol.org/vol3/iss1/art7/>

GUTIÉRREZ MACÍAS M. Á. 2007. Análisis de los sistemas de producción y mercado de guayaba (*Psidium guajava* L.) en Calvillo, Ags. Tesis (Maestría en Ciencias en manejo de agroecosistemas y recursos naturales). Universidad Autónoma de Aguascalientes.

HABERL, HELMUT; WINIWARTER, VERENA; ANDERSSON, KRISTER; AYRES, ROBERT U.; BOONE, CHRISTOPHER; CASTILLO, ALICIA; CUNFER GEOFF; FISCHER-KOWALSKI, MARINA; FREUDENBURG, WILLIAM R.; KAUFMANN, RÜDIGER; KRAUSMANN, FRIDOLIN; LANGTHALER, ERNST; FURMAN, EEVA; LOTZE-CAMPEN, HERMANN; MIRTL, MICHAEL; REDMAN, CHARLES L.; REENBERG, ANETTE; WARDELL, ANDREW; WARR, BENJAMIN AND ZECHMEISTER, HARALD (2004): From LTER to LTSER: Conceptualizing the Socioeconomic Dimension of Long-term Socioecological Research.

HOLLING CS. 1998. Two cultures of ecology. *Conservation Ecology* 2(2):4.

HOLLING, C. H. Y L. H. GUNDERSON (2002). Resilience and adaptive cycles. *Panarchy. Understanding Transformations in Human and Natural Systems*. L. H. Gunderson and C. H. Holling. Washington, D.C., Island Press: 25-62.

HURTADO R. E. Y J. L. BRICEÑO. (2005): Definición de unidades ambientales de manejo agropecuario (UAM). Proyecto Distrito de Riego y Drenaje del Triángulo del Tolima. Convenio de Cooperación Técnica No. 108/2005. INCODER-CORPOICA. Departamento del Tolima, Colombia.

MARTÍNEZ-GARCÍA F. Y J. LÓPEZ. (2005): Caracterización de las unidades ambientales biofísicas del Glacis de Buenavista, Morelos, mediante la aplicación del enfoque geomorfológico morfogenético. *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM*. 58: 34-53.

MERAZ, J., DIKINSON, F., CASTILLO, A., SOSA, J. Y MAASS, M. (2008). Agenda Socioambiental para la Red Mexicana de Investigación Ecológica a Largo Plazo. RED MEX-LTER.

PACE ML, GROFFMAN PM, editors. 1998. Successes, limitations, and frontiers in ecosystem science. New York (NY): Springer.

PRETTY N. J., GUIJT I., THOMPSON J., SCOONES J. (1997). Aprendizaje y acción participativa. Guía para capacitadores. Santa Cruz, Bolivia, Universidad Núr.

REDMAN, C.R., J.M. GROVE & L.H. KUBY. (2004): Integrating social science into the Long Term Ecological Research (LTER) Network: social dimension of ecological change and ecological dimension of social change. *Ecosystems* 7:161-171.

ROSETE VERGES, F. 2003. Unidades de Gestión Ambiental e Instrumentos Económicos. Seminario sobre instrumentos económicos para cuencas ambientales. Instituto Nacional de Ecología. Serie: Estudios INE. [http://www2.ine.gob.mx/publicaciones/consultaPublicacion.html?id\\_pub=397](http://www2.ine.gob.mx/publicaciones/consultaPublicacion.html?id_pub=397). Último acceso 20 de octubre de 2014.

SAGARPA. ASERCA. (1996): Estudio del Mercado mundial de la Guayaba. [www.infoaserca.gob.mx/proafex/GUAYABA.pdf](http://www.infoaserca.gob.mx/proafex/GUAYABA.pdf). Consultado el 14 mayo de 2014

SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (SEMARNAT) (2009): México Cuarta Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. México. 274 p

TONGEREN VAN, O. F. R. 1995. Cluster analysis. In: Jongman, R. H. G., C. J. F. ter Braak, y O. F. R. van Tongeren. (eds). Data analysis in community and landscape ecology. Cambridge Univ. Press. Londres, Inglaterra.

WESTLEY, F., S. R. CARPENTER, W. A. BROCK, C. S. HOLLING, AND L. GUNDERSON (2002): Why systems of people and nature are not just social and ecological systems. Pags. 103-119.



## **ÁREA TEMÁTICA D. La Conceptualización, Administración y Gestión Territorial y Urbana como potencialidades para el Buen Gobierno.**

La política social y sus restricciones económicas que determinan su accionar en el ámbito de las políticas. Políticas económicas y sociales para el desarrollo

*Merchand Rojas M.A.*

### **RESUMEN**

El alcance de los conceptos de política social han sido estudiados por un sinnúmero de autores e incluso éstos son debatidos y problematizados por los propios organismos internacionales que difieren incluso en las metodologías que emplean para medir la pobreza y las variantes conceptuales que utilizan para abordar el concepto de política social (CEPAL, 1997, 2000, 2004; Banco Mundial, 1993, 1995, 1997, 2000, 2004; BID, 1993).

De ahí a que los argumentos esgrimidos y planteamientos aquí expuestos, provienen de cuestionamientos e interrogantes que se hicieron y hacen los teóricos que abordan el tema y que explican la importancia que cobra cada vez más la política social como un paradigma que haga frente el angustiante fenómeno de la pobreza que crece exponencialmente en el ámbito social, sectorial y regional.

El trabajo está organizado de la siguiente forma.

1. Alcance epistémico del objeto de estudio.
2. Conceptualización y problematización de la política social.
3. Los alcances de una política social restringida y funcional a lo que pasa con la política económica.
4. Las políticas sociales en México.

## 1.- ALCANCE EPISTÉMICO DEL OBJETO DE ESTUDIO.

De entrada, cabe aclarar que nuestro objeto de estudio tiene sus antecedentes en otros estudios que tratan de explicar la particularidad de la política social y que han ayudado en tender el puente para enriquecer las reflexiones que se presentan a continuación.

La guía de este trabajo, consiste en saber cuáles han sido los cambios que ha experimentado la política social a partir de las transformaciones económicas que el país adopta a mediados de los ochenta y cómo este modelo económico repercute fuertemente en la concepción y diseño de la actual política social.

Parte de la discusión es referirnos a una política social antes de los ochenta a otra muy distinta de la que se elabora a finales de los años ochenta, es decir, a partir de estos años; el modelo económico “neoliberal” traza una política social que responda más a los intereses internacionales<sup>1</sup> que nacionales.

La conjetura o hipótesis que se desarrolla aquí, consiste en lanzar la idea, de que así como se importa un modelo económico al servicio de las transnacionales (filiales o maquilas), también se importa una política social que atiende los parámetros impuestos fijados por los organismos internacionales de instrumentar una política social orientada a compensar los efectos inicialmente negativos del ajuste macroeconómico, pero sólo en el segmento de la población que se encuentra en extrema pobreza.<sup>2</sup>

La idea central de este trabajo, es que la política social se encuentra sometida a una serie de externalidades que inducen en su pérdida de autonomía y de especificidad, pues alcanza una buena proyección, siempre y cuando las condiciones presupuestarias y gasto público lo permiten.

El planteamiento que se desarrolla aquí, consiste en precisar que la política social debe de contar con su propio espacio y no supeditarse exclusivamente a un presupuesto gubernamental de coyuntura y sobre todo, ésta no debe estar determinada por una correlación de fuerzas políticas que marquen pendularmente su accionar en el ámbito de las políticas-políticas.

Como bien lo explica Torres, G (1996), la política social debe de realizarse en un marco de mayor discreción y menor protagonismo gubernamental, lo que implica dejar de considerarla como la caja chica o propiedad del Presidente de la República en turno.

---

<sup>1</sup> Los organismos internacionales condicionan sus asesorías y sus préstamos crediticios de acuerdo a las recomendaciones técnicas que deben seguir los países prestatarios para instrumentar tal o cual política social.

<sup>2</sup> El ideal de toda política social es tender hacia un modelo universalista, de ciudadanía social, de responsabilidad social del Estado para acercarnos hacia un modelo escandinavo o modelo socialdemócrata de bienestar, donde todo el mundo tiene garantizado un nivel básico por el solo hecho de ser ciudadano; o se si sigue con la aplicación del modelo neoliberal en la política social (Boltvinik, J 2000).

La limitante de este trabajo, es que no estudiará la política social amplia, dirigida a la población en general que se enfoca a la seguridad y asistencia social (salud, educación, capacitación laboral, vivienda). Este documento se dedica, sólo a reflexionar sobre la política social dirigida que tiene como propósito atender a la población que se encuentra en pobreza extrema.

## **2.- CONCEPTUALIZACIÓN Y PROBLEMATIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL.**

Antes de encontrar los adjetivos que caractericen la complejidad y el significado que tiene la política social, se hace necesario levantar los siguientes cuestionamientos sobre el estado de la cuestión.

¿Quién, cómo y por qué se diseña o instrumenta una política social? ¿Quiénes son los beneficiarios de que se instrumente una política social? ¿Cuándo se puede hablar de una política social exitosa?

Estas tres interrogantes, lleva a otros cuestionamientos más importantes o igual de trascendentes de los enunciados, en este caso, se plantea discursivamente como la política social no sólo sirve para justificar los programas del Gobierno tanto Federal como estatal, sino el papel que juegan estas políticas sociales como prioridad de la agenda pública para hacer frente al continuo aumento de la pobreza en un contexto de sucesivas crisis económicas y contra-reformas sociales en detrimento de los derechos del factor trabajo.

A lo largo de los párrafos, se contestarán las interrogantes enunciadas, por lo pronto se explicará los alcances y limitantes que han circunscrito la política social a una simple estrategia de Estado que legitima su modalidad asistencial y “compensadora” sobre los efectos que provocan las políticas de ajuste económico.

En lugar de aminorar la espiral de la pobreza, estas políticas de ajuste estructural se han encargado de agudizar y vuelto imposible destrabar el círculo vicioso de la pobreza endémica en las que están sumidas la mayoría de las familias mexicanas.

La problematización sobre el objeto de estudio, es amplio y complejo, su abordaje empezará por mencionar los atributos que debe integrar toda política social. Se sostiene que la definición de política social en su forma de tipo ideal es; aquella que se propone construir sociedades más cohesionadas<sup>3</sup> y equitativas, en una perspectiva de mayor equidad e integración social. La política social tiene como

---

<sup>3</sup> Existen seis factores que amenazan a la cohesión social: diferencias económicas regionales entre el norte, centro y el sur del país; transición demográfica distinta entre las regiones y las clases sociales; la urbanización y la marginación de los estados; pobreza y desigualdad; la migración interna y externa y la presencia de minorías étnicas y grupos vulnerables.

fin principal facilitar la convergencia entre los intereses individuales y los intereses comunes de la sociedad (Cordera, R 2004 y Ceja, C 2004).

Esta acotación de lo que debería ser la política social, tendrá que enriquecerse con atributos críticos que completen la definición de política social. Los atributos y/o cualidades que debe de integrar, la política social, son: (Eficacia/ eficiencia, inclusión participativa, continuidad a largo plazo, sostenibilidad política-institucional y sostenibilidad financiera).

Sin embargo, estos atributos propios de la política social no se han cumplido, la pregunta es ¿Por qué? Una de las razones de otras tantas, es que la política social se considera una estrategia residual o funcional a la política económica que fija el Gobierno en turno, en este caso, la política social es encarada como un conjunto restrictivo de medidas orientadas a compensar los efectos inicialmente negativos del ajuste macroeconómico en algunos segmentos de población.

Pero volviendo a la operacionalización sobre el concepto de tipo ideal manejado por (Weber, M: 1995)<sup>4</sup>, es que la política social no sólo debe estar sujeta únicamente a aminorar los costos económicos que producen las políticas de ajuste (Romero, A 1991).

Para superar dicho limitado espacio de subordinación, la política social debe "lidiar" su lugar no sólo en la toma de decisiones macroeconómicas, sino sobre todo con respecto a la orientación del estilo de desarrollo vigente. Y eso pasa necesariamente por una toma de posición crítica frente a la racionalidad del capital.<sup>5</sup>

Otros estudiosos postulan que debe de articularse en forma armoniosa la política económica y la política social, si se quiere mejorar el bienestar humano y que no alcanza con una sola de las dos políticas e incluso, se dice; que la mejor política social es una buena política económica y que si esto pasa; entonces una fuerza hacia arriba y otra hacia abajo terminará por empatar el bienestar humano. Se necesita una articulación virtuosa entre lo económico y lo social (Boltvinik, J 2000).

Esta idea sobre la correspondencia entre la política social y la política económica que menciona Boltvinik, la completa muy bien Arroyo (1997), quien explica: debe de haber una base y condición para que la política social tenga éxito, esto es, se necesita un modelo de desarrollo y de política económica que produzca efectos

---

<sup>4</sup> La función del tipo ideal es puramente lógica: es un artificio conceptual que permite analizar fenómenos mediante la exposición de sus atributos en su máxima realización.

<sup>5</sup> "Dicha racionalidad remite inexorablemente a una (ciencia económica oficial), que será entendida en este contexto como: (...el conjunto de elaboraciones intelectuales encaminadas a servir ideológicamente, como apología o bajo ropaje científico, a la defensa del statu quo, o a proponer una modalidad de funcionamiento interno del sistema para aumentar su eficacia. Los límites de esta categoría son bastante imprecisos, ya que incluso abarcan proposiciones y demostraciones relativas a la necesidad de perfeccionar el sistema, sin excluir posiciones reformistas aparentemente radicales)" (Lessa, C 1979).

sociales positivos. Pero también es claro que la mejor de las políticas económicas seguirá necesitando de una buena política social.

Para completar la idea, Valencia, E (2000), señala que sin la coherencia entre la política económica y la política social, el combate a la pobreza no será posible. Sin embargo, en la realidad siempre ha habido desincronización entre la política social y la económica. La primera ha sido la encargada de atender a la población en situación de riesgo social y evitar de alguna forma un mayor empobrecimiento a través de los sistemas de salud, educación y vivienda, mientras que la política económica al menos en el último cuarto de siglo, se ha preocupado por el control salarial, para sofocar la demanda y frenar la inflación.

En otras palabras, por un lado se combate la pobreza y por el otro se fabrican pobres, esta aparente contradicción tiene que ver con la propia lógica del modelo económico y que de alguna forma es resultado de su propia inconsistencia interna, pues se abarata por un lado la fuerza de trabajo para ser redituable la tasa de rendimiento de los capitales nacionales y extranjeros y por el otro lado a través del gasto social hay que otorgar algunos paliativos que alivien los ingresos magros de la clase trabajadora y así permitir reproducir socialmente, que el promedio de los trabajadores, vivan en condiciones de precariedad económica.

Existen otras acepciones que enriquecen el concepto de política social; como la expresada por Román, L (2003), donde a riesgo de ser tautológicos, si lo social es aquello que concierne al conjunto de la sociedad, prácticamente cualquier decisión de política económica, sea fiscal, financiera, productiva, comercial, es también una decisión de política social.

Sin embargo, de modo paradójico con las estrategias que implementan los gobiernos, las políticas sociales tienden a referirse no al universo de las sociedades, sino a estratos específicos en especial a la población que se encuentra en extrema pobreza. Es decir, que las políticas de combate a la pobreza, son definidas como políticas de compensación parcial a partir del fracaso de las políticas sociales con un sentido universalista.

En otros términos, se requiere abordar las causas sociales de la pobreza y no sólo contar con una política social de carácter coyuntural y de emergencia asistencial. De ahí a que las distintas reformas a las que han hecho acreedoras las políticas sociales, éstas se han caracterizado por tres grandes asuntos: focalización, descentralización y privatización analizadas por Draibe, S (1994)<sup>6</sup>; esta sectorización de la política social implica un replanteo entre funciones que debe de cumplir el Estado y la sociedad en general.

La mutación más sustantiva que se ha dado en este campo de la política social es la focalización de las intervenciones sociales del Estado. El pasaje de las políticas universales a políticas orientadas a resolver situaciones de pobreza extrema a través de canastas básicas de bienes y servicios.

---

<sup>6</sup> Citado por Chiara, M (2002).

Se sostiene que la focalización y/o fragmentación de las políticas sociales, se debe estrictamente a las restricciones fiscales y que ésta; genera la idea de focalizar, de localizar a las personas que efectivamente lo necesitan. Esto hace entonces, que hablemos con más precisión de políticas sociales en cuanto existen distintos tipos o formas de pobreza.

Se habla de “pobrezas” y no sólo de “la pobreza” de acuerdo al Boltvinik, J (2003), porque en cada uno de los campos de la vida humana en los que hay carencias y necesidades se requieren recursos “materiales” para su satisfacción por lo que se presenta una pobreza específica. Tipos de pobreza (Educativa, de vivienda y servicios, de salud y seguridad social, de ingresos y de tiempo libre, pobreza integrada calculada por el Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP).

Por lo que las políticas sociales y de lucha contra la pobreza son “multidimensionales” en más de un sentido, ya que se tienen propósitos múltiples, se atienden a grupos de beneficiarios variados con sectores/tipo de programas mixtos y responsabilidad de seguimiento y evaluación de las políticas sociales, así como de su operacionalización recaen en instituciones responsables múltiples y ámbitos de actuación que también son múltiples.

Hasta aquí, entonces cabría preguntarse, ¿Por qué las políticas sociales no han cumplido su cometido de acuerdo al ideal explicado, a que se debe que estas políticas sociales, se les vea en forma residual o como una función dependiente de lo que pasa en la esfera económica?

### **3. LOS ALCANCES DE UNA POLÍTICA SOCIAL RESTRINGIDA Y FUNCIONAL A LO QUE PASA CON LA POLÍTICA ECONÓMICA.**

Las temáticas de la pobreza, la desigualdad social y la inequidad, han sido interpretadas atrozmente por una visión economicista y al interior de un campo teórico –el de la economía neoclásica- y su expresión operacionable de una política económica tecnócrata y claramente de una posición de política-política para ocultar con modelos sofisticados una realidad que es muchos más compleja que su representación distorsionada de la realidad.

Como lo señala Román, L (2001), se “supone” que la pretensión explícita de la gran mayoría de las teorías es la de contribuir a un mayor bienestar social. El quid del asunto radica en su posibilidad económica y social de que sus propuestas pueden resultar adecuadas o inadecuadas, según los juegos de fuerza, intereses y contextos político, social, histórico, espacial y cultural en que se pretendan implantar.

En este mismo sentido, Hewitt Cynthia (1994) opina que:

“Las reformas a las políticas, diseñadas en abstracto, con poca comprensión de las realidades locales, frecuentemente son inadecuadas para resolver problemas concretos bajo idiosincrasias nacionales arraigada”.

Esta cita ilustra, lo que señalan las Instituciones Financieras Internacionales (FMI, BM, BID), las cuales dicen que se puede atribuir el no logro de sus objetivos de

crecimiento y distribución y del ingreso a la deficiente aplicación de las políticas que –adecuadamente– ellos diseñaron, en tanto que los gobiernos podrán responsabilizar de sus fracasos a las “externalidades” (todo lo que no entra en su modelo teórico, como pueden serlo las idiosincrasias nacionales expresadas por Hewitt. Bajo estas lógicas, la teoría que presupone al modelo podrá permanecer incólume.

El objetivo operativo de las políticas debería tender, en este sentido, a simplificar el funcionamiento de la economía, de tal forma que se aproxime a los planteamientos teóricos. El pero consiste, en que como la teoría sólo logra reflejar un espacio mínimo de la realidad, las políticas concretas no pueden ser un experimento aséptico, desvinculadas de los juegos de poder y las condiciones objetivas de las tomas de decisión. Las discordancias entre teoría y realidad pueden entonces ser atribuidas a que en la realidad, no se aplicó correctamente la teoría.

En otros términos, bajo esta óptica, si la teoría no corresponde con la realidad, lo que está mal es la realidad y lo que hay que mantener es la teoría. Este renovado interés de seguir sosteniendo que la teoría es lo relevante, el discurso neoliberal no ha dejado de insistir en seguir aplicando el viejo dogma de las ventajas del mercado, como el mejor y más eficiente mecanismo de asignación de los recursos que permite llevar a la sociedad entendida como la "suma de individuos indiferenciados" a la posición más óptima de bienestar.

Aquí habría, que preguntarse entonces, en donde entra el componente social en el modelo de economía de mercado o de “Laissez Faire”, lo social surge cuando se está ante la presencia de distorsiones, en virtud de las cuales; "los precios de mercado no son iguales, ni a la valoración social marginal de un bien ni a su costo social marginal". Aquí, las distorsiones aparecen debido a la presencia de competencia imperfecta (monopolios y oligopolios), externalidades o "distorsiones debidas a efectos difusión" de la producción o consumo, información imperfecta entre otras "fallas" del mercado. Estas fallas justificarían la intervención del Estado mediante un conjunto de regulación sobre la industria (Román, L 2001).

Bajo un esquema de “Óptimo de Pareto”<sup>7</sup> cuyo modelo descansa en la diferencia de dos tipos de bienes: un bien de consumo privado y un bien de consumo público. Desde el punto de vista macroeconómico, en cambio, el destino de los gastos sociales en salud, educación, vivienda, infraestructura, entre otros, se encuentra subsumido en lo que genéricamente se conoce como gastos del gobierno; es decir la compra por el Estado de bienes y servicios, que forman parte de la demanda agregada.

---

<sup>7</sup> “El óptimo de Pareto, que es todo lo que el teorema fundamental del bienestar puede proveer para un equilibrio competitivo, no necesariamente es la maximización del bienestar social. Sabemos que hay intercambios entre “eficiencia” e “igualdad” para mencionar sólo una clase de importantes cuestiones distributivas. Quizá el PIB real pueda ser maximizado partiendo de un reino libre y sin impuestos al emprendedor, al talentoso, al ruín y al afortunado, dejando al débil, al ignorante y al ineficiente al desafortunado a sus propios medios y a la caridad privada. Lo dudo, pero incluso si fuera cierto es una caricatura nada placentera de una buena sociedad” (Tobin, J 1993).

Hay que preguntarse qué pasa, cuando el Estado está en presencia de un déficit fiscal crónico y creciente, las políticas de estabilización aplicadas son severamente contractivas con respecto a los componentes sociales del gasto público, en procura de la reducción de la demanda agregada. Sin embargo, esto no ocurre con otros rubros como con el pago de la deuda pública externa.

Para el modelo neoliberal el gasto público social desempeña una función subsidiaria, según sea la coyuntura política en términos de conseguir el apoyo a determinadas reformas nacionalistas en el aparato productivo, o en aras de asegurar mecanismos clientelares de apoyo a regímenes "populistas". La teoría neoclásica, que se vale del liberalismo económico, concede la intervención pública en la provisión de bienes sólo cuando, el mercado no está en condiciones de hacerlo eficazmente. Ello ocurre cuando, por imperfecciones diversas o por la presencia de externalidades, hay divergencia entre el interés individual y colectivo (Lanzarotti, M 2003).

Aquí habría que referirse al liberalismo benefactor que considera que el principio de libertad no puede regir sin cierto nivel de igualdad. Así, Rawls (1997)<sup>8</sup> define las condiciones de equilibrio entre libertad e igualdad. El dominio de las libertades básicas puede y debe ser restringido por la redistribución, a fin de obtener la adhesión de los desfavorecidos a un sistema del que otros ganan más. Al mismo tiempo, la redistribución no puede sobrepasar ciertos límites sin frenar el dinamismo y la creatividad de los más favorecidos, lo que in fine perjudicaría también a los desfavorecidos del sistema.

Así, sólo deben admitirse aquellas desigualdades económicas y sociales que mejoran, en el sentido señalado, la situación de los desfavorecidos. Éste es el controvertido principio de la diferencia que, combinado a otros, en especial al primer gran principio de igualdad de libertades básicas, define según Rawls la justicia social (Lanzarotti, M 2003).

Lanzarotti, M (2003), explica que desde una lógica liberal benefactora se puede responder a lo anterior: sin redistribución, la libertad conduce a una sociedad desigual y la desigualdad se opone al ejercicio efectivo de la libertad (sin educación no hay libertad de opinión ni de conciencia; sin medios de transporte no hay libertad de movimiento ni acceso a la justicia sin ingresos, etcétera). Las libertades básicas son sólo formales para quien no dispone de la autonomía que le permitiría actuar según su propia voluntad.

Así, Benn, S (1988)<sup>9</sup>, retomando una tradición que remonta a Rousseau, avanza en la idea de derecho a las condiciones de autonomía. Lo define esencialmente por el acceso a bienes sociales tal cual se prescribe en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

De cualquier forma, el óptimo de Rawls y las posiciones de Benn y otros liberales benefactores corresponden sin duda a una justificación moral de las políticas sociales como fueron definidas aquí. Si se considera los gastos sociales como

---

<sup>8</sup> Citado por Lanzarotti, M (2003).

<sup>9</sup> Citado por Lanzarotti, M (2003).

parte del gasto público, entonces éstos son "inyecciones exógenas" en el flujo de circulación de la renta nacional. Por lo que cobra relevancia plantearse las siguientes preguntas, estos gastos ¿no contribuyen acaso a elevar el déficit antes que el nivel de renta? ¿Sus efectos sobre el ingreso no son indirectos, más que directos? Por otra parte, si bien el gasto del gobierno se descompone usualmente en gastos de inversión y de consumo, ¿A cuál de estas categorías correspondería el gasto público social?

Con esta lógica es razonable asignar objetivos macroeconómicos a las políticas del gasto social, en particular con respecto al ingreso y nivel de empleo. Así puede y debe suceder con los programas y proyectos de infraestructura, seguridad social y, aun, de educación y capacitación.

La provisión de necesidades básicas, desde el punto de vista macroeconómico, proporciona un sólido argumento a aquellas posturas que defienden la intervención del Estado en la economía. Después de todo, y desde una perspectiva histórica, el Estado ha sido (sigue siendo) "el instrumental del progreso" en el crecimiento capitalista, tanto de las economías más desarrolladas como de las de en vías de desarrollo. La satisfacción de necesidades básicas, que implica esa intervención, pone en relación directa al Estado con la sociedad.

Sin embargo, cualquiera sea la reforma institucional requerida para ello, la acción gubernamental no puede escapar a las necesidades de acumulación del sistema.

En consecuencia, el ENB (Enfoque de las Necesidades Básicas) refuerza la autonomía relativa del Estado, en cuanto al papel que debe jugar en el crecimiento económico y en las políticas de estabilización.

Parece ser que las preguntas que se hace Román, L (2002) siguen siendo relevantes con respecto al gasto del Estado destinado hacia las necesidades sociales: ¿Es perfectamente legítimo considerar el gasto social como una inversión del Estado? ¿Bajo qué condiciones? ¿De qué mecanismos se disponen para financiarlo: mediante una reforma tributaria o recurriendo a la "ayuda del exterior"?

Con la explicación que se hizo, las políticas sociales son consideradas, bajo la forma siguiente: i) Aquella en que por política social suele aludirse al gasto público social, y que viene a ser una definición restringida de política social. ii) La idea de que ésta consiste en una serie de servicios, ofrecidos por el Estado, para paliar las necesidades más apremiantes de la población de escasos recursos; correspondiendo a una definición compensatoria.

Estas dos características parten de un mismo estilo que tiene que ver con la identificación, diseño, manejo y gestión de programas y proyectos sociales. Por lo que las políticas sociales tienen un papel secundario o marginal en contextos de crisis económica y por propia orientación que imprima la política gubernamental para considerar prioritario o poco relevantes, el sostenimiento de los gastos sociales en el ejercicio presupuestal.

El carácter restringido y compensatorio de las políticas sociales descansan en una visión estrecha de lo "social" que separa la política, la economía y el Estado de la sociedad. Esta última queda reducida a un conjunto de demandas o necesidades esenciales de perentoria atención. Todo esto hace que el Estado coyunturalmente responda a las necesidades sociales con una serie de paquetes, programas y proyectos con diferentes metodologías de elaboración y duración, ejecución de seguimiento y evaluación, en donde toda esta serie de programas o proyectos estén supeditados al ámbito sectorial, sin tomar en cuenta una programación global e integral del desarrollo.

Como lo explica muy bien Guimaraes, R (1988: 42):

"Se revela equivocada la postura de asignar exclusivamente a la política social la responsabilidad de corregir o mitigar distorsiones que son propias del proceso de desarrollo, tal como este se produce a partir de determinadas opciones de política económica. Se muestra también insuficiente una política social fundamentada exclusivamente en el ataque a la pobreza, sin tomar en cuenta la sociedad como un todo y las interrelaciones entre sectores productivos y sociales".

En el mismo tenor pero con más concreción (Bustelo, E y Minujin, A:), sostienen que las políticas sociales deben de dejar de ser una dimensión marginal y posterior a la política económica y olvidarse de su papel esquivo.

Sin embargo, como bien lo acota Enríquez I (2004):

"La política social del Estado neoliberal tiene una orientación asistencial dirigida a sectores de la población que padecen la pobreza extrema; entonces pierde su función integradora; "mucho más que incorporar a la población de bajos niveles de ingreso a condiciones satisfactorias de empleo y de vida, apunta a impedir un mayor deterioro de la población que ya se encuentra en condiciones de pobreza, y presta asistencia a las víctimas del ajuste. No les ayuda a salir del pozo: trata de impedir que se hundan más". ...Todo ello implica que la función básica de legitimación del Estado se vea disminuida; la política social adopta a decir de Vilas, C (1995), una función Bomberil, es decir, "actuar en situaciones límite que pueden convertirse en focos de tensión política, alimentando la inestabilidad social, creando factores de inseguridad que afectan negativamente al flujo de fondos financieros externos, y cuestionando la gobernabilidad del modelo". Por lo tanto, la política social responde a coyunturas políticas como la proximidad de elecciones, conflictos políticos o sociales, y manifestaciones de malestar social. Tiene como principal bandera el combate a la pobreza, la cual es considerada como una patología inevitable del conflicto social".

Con el ajuste estructural, la política social se caracteriza por una focalización; en lugar de universalidad; compensación en vez de promoción; individualismo y particularismo clientelista como sustituto del ejercicio colectivo de derechos; combate a la pobreza extrema en lugar de desarrollo social.

En este tema, incluso se habla de una disociación entre la política de combate a la pobreza y la política social de acuerdo a Román, L (2003). Las políticas de lucha frente a la pobreza con un carácter de compensación parcial, son planteadas así; porque éstas no abordan de forma frontal las causas de la pobreza. La diferencia entre políticas sociales y política de combate a la pobreza refleja dos debates que están la mesa de la discusión y que son: el de cuantificar la magnitud de la pobreza o el determinar sus causas.

Como acertadamente lo explica Herrera, M (2001), no se debe considerar la política social como un paliativo, una "compensación" por daños causados resultantes de las políticas de ajuste y estabilización. La política social no debe limitarse a lo que se conoce como "red de seguridad" que es un componente de políticas diseñadas para combatir la pobreza. Los programas de "red de seguridad" tienen por objetivo brindar protección a una persona o a un hogar

cuando su capacidad para trabajar, y obtener un ingreso, se ve afectada en forma crónica o temporal.

Así definida la “red de seguridad” considera solamente la pobreza en función de la carencia de ingreso y, por tanto, son los pobres quienes la necesitan. En segundo lugar, en situaciones donde la pobreza de ingreso, de acuerdo con la terminología del PNUD (Programa de las Naciones Unidas), es un fenómeno que tiende a ser de grandes magnitudes, las “redes de seguridad” suelen ser insuficientes.

Conceptos más amplios de pobreza, como el de las capacidades, propuesto por Sen, A (1998), que abarcan crecimiento y desarrollo, permiten considerar que las políticas sociales son una parte integral de estos procesos. Los objetivos de las políticas sociales son precisamente los factores que determinan el crecimiento de largo plazo.

Después de todo, la política social es la respuesta de la sociedad ante necesidades sociales. Si esto es así, entonces la política social debe ser constante, consistente y permanente si el objetivo es lograr crecimiento económico. La política social debe ser considerada no como un paliativo, sino como una condición indispensable para el crecimiento económico, y debe también considerar como objetivos la eficiencia y la igualdad.

Incluso se ha propuesto que la política social tiene que formar incluso parte de la discusión en torno al papel del Estado, en el sentido de lo que éste “debe” hacer en materia de bienestar humano.

#### **4. LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO.**

Las políticas sociales que se instrumentan a finales de los ochenta en México, entrañan la racionalización, la descentralización y traslado de competencias y funciones del Gobierno Federal a los gobiernos de las instituciones estatales o de los propios municipios, en muchos casos también, existen traslados paulatinos a manos de capitales privados.

El modelo de políticas sociales que se implanta, pretende remplazar el papel protagónico del sindicalismo en particular y de las organizaciones corporativas en general, eliminando el intermediarismo y promoviendo una acción directa sobre la comunidad. Para ello, las ONG (Organizaciones no Gubernamentales), instaladas en la sociedad civil adquieren un lugar protagónico.

Las políticas de lucha frente a la pobreza pueden ser definidas, en efecto, como políticas de compensación parcial del fracaso de las políticas sociales; hace falta abordar las causas sociales de la pobreza, ya que ellas reproducen sin cesar las condiciones de emergencia. Esta distinción entre la lucha frente a la pobreza individual y la lucha frente a sus causas sociales es fundadora de las modernas políticas sociales (Román, L 2003).

Esta diferencia entre política social y política de combate a la pobreza refleja evidentemente dos debates adicionales: el de cuantificar la magnitud de la pobreza y el de determinar sus causas.

Román, L (2003), insiste en explicar que cuanto a las causas de la pobreza, las interpretaciones fundamentadas en factores de orden individual, familiar y local (marginación), facilitan el establecimiento de políticas referidas a la fracción de la sociedad pobre (por ejemplo, los indígenas, los jornaleros agrícolas, los habitantes de los cinturones de miseria, etcétera), en tanto que la atribución de la pobreza a causas predominantemente sociales, implicaría atacarla mediante políticas que involucraran al conjunto de la sociedad y no sólo a los pobres.

El siguiente cuadro<sup>1</sup>, indica como las políticas sociales han sido transformadas en cuanto a su diseño e instrumentación para dar forma al nuevo papel del Estado, en lo referente a las funciones sociales que le competen en el modelo económico neoliberal.

Cuadro 1

Aspectos comparativos de políticas sociales.	
Políticas sociales en el modelo de sustitución de importaciones. Taylorista-fordista-keynesiano	Políticas sociales en el modelo neoliberal. (patrón de acumulación flexible)
Modelo de Estado interventor corporativo. El Estado no sólo establece las reglas para la actividad económica, sino también las prioridades y preferencias para la estructura y el contenido del desarrollo económico.	A partir de la instrumentación del Consenso de Washington se apunta a un debilitamiento del poder económico del Estado a favor del fortalecimiento de los capitales privados, a una liberalización y desregulación de las economías nacionales, y a una disciplina fiscal de los gobiernos tras la reducción de subsidios y del gasto público destinado a las políticas sociales.
-La política social fue encarada como una dimensión de la inversión y no del gasto.	Las políticas sociales del Estado desarrollista y del aparato corporativo-clientelar fueron trastocadas por la crisis fiscal, derivada ésta; de la crisis de la deuda.
Carácter universal	Focalizadas con atención exclusiva a los pobres
Protagonizadas exclusivamente por el Estado	Diversificación de actores que intervienen en su diseño
Centralización del Gobierno Federal	Descentralización en el ámbito de los gobiernos locales y municipales
Protección de los derechos sociales	Protección de los derechos individuales
Procuración de bienestar social general	Función asistencial y compensatoria
Ausente la evaluación	Evaluación sujeta a los parámetros de las instancias estatales e internacionales

Las estrategias económicas empleadas por el Estado hasta los setentas, basadas en los análisis de “promoción a la demanda”, surgió su antítesis como forma predominante de pensamiento, es decir, la definición de políticas desde el lado de la oferta. Román L (2001). A partir de aquí, entonces la cuestión ya no es cómo aumentar la demanda de bienes de la sociedad, sino cómo estimular la oferta. La respuesta es: (i) estimulando la inversión por la vía de la desregulación económica por parte del Estado, (ii) quitando las “rigideces” del sistema económico, tales como las barreras a las inversiones externas; tanto productivas como especulativas; (iii) flexibilizando el mercado de trabajo y, en suma, interfiriendo menos el Estado con el “libre juego de las fuerzas del mercado”.

Las crisis de los países endeudados fueron tratadas por las Instituciones Financieras Internacionales (principalmente el FMI y el Banco Mundial), quienes diseñaron los esquemas de recuperación de los países afectados, con base a las

escuelas de pensamiento que privilegiaron el “lado de la oferta”. El eje de sus acciones se ha establecido por medio de los Programas de Ajuste Estructural.

Las Instituciones Financieras Institucionales cumplieron el papel de reestructuradoras de las economías emergentes, con lo que el FMI se convertiría en el garante de los equilibrios de las relaciones económicas internacionales, en tanto que el Banco Mundial se convertiría en la institución financiadora de proyectos de desarrollo, especialmente para los países “en vías de desarrollo”.

A lo largo de la década pasado se constituyó paulatinamente lo que Williamson llamó el Consenso de Washington, entre el Congreso Norteamericano, su Poder Ejecutivo, las Instituciones Financieras Internacionales y prestigiosos académicos estadounidenses. El acuerdo con relación a los países endeudados ha sido la promoción de las políticas de Ajuste estructural en términos de mercado (Guillén, H 1997).

El deterioro social que acompañó a la aplicación de estas políticas, así como su puesta en marcha en sociedades con altos índices de concentración de ingreso, orilló cada vez más a riesgos sociales expresados en paros y movilizaciones incontenibles por parte de la sociedad civil. Ante tales circunstancias, empleando la terminología lanzada por UNICEF en los ochenta (el "Ajuste con rostro humano") se empezó hablar y aplicar los principios lógicos de la "Teoría del Capital Humano"<sup>10</sup>. Las Instituciones Financieras Internacionales extendieron su ámbito de acción a las políticas sociales (políticas de ajuste de segunda generación), estas políticas se dirigieron especialmente a familias y grupos sociales en extrema pobreza y a grupos afectados directamente por los efectos nocivos que en términos sociales generaron a corto plazo las políticas de ajuste existentes desde su primera generación.

La aplicación de las políticas sociales parte de una concepción de causas individuales<sup>11</sup> y no sociales de la pobreza. De este modo, el ataque a ésta se efectúa "invirtiendo en el hombre", para que este sea más productivo y obtenga un mayor ingreso. En caso de que la inversión en salud, educación o alimentación no se traduzcan en una mayor productividad, la inversión será considerada como un fracaso (Forrester, V 1997)<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> La teoría del capital humano ha sido el paradigma desde el cual se ha venido pensando de manera sistemática la relación entre educación, productividad e ingresos. La teoría de capital humano considera a la educación como una inversión, en términos de la interacción económica bajo la modalidad de mercado. La educación adquirida por los individuos, es asumida como una fórmula susceptible de mejorar el precio relativo del trabajo de los individuos en el mercado. En el fondo, se trata de una fórmula de costos y beneficios, en la que el individuo maximiza su retribución, por efecto de la inversión que realiza para educarse.

<sup>11</sup> Estos programas también parten de una lógica circunscrita a criterios individuales y de mercado. Los beneficios de programas sociales insertos en la lógica de Ajuste Estructural dependen de las tasas de rentabilidad registradas por los participantes en dichos programas.

<sup>12</sup> Citado por Román, L (2002).

De igual modo, en caso de que un aumento en la productividad no se traduzca en un mayor ingreso, dados los juegos de poder entre agentes económicos, ello ya no sería asunto de la política social en los términos del Ajuste Estructural. Las políticas sociales de ajuste se encuentran así desvinculadas de las relaciones entre los condicionantes económicos, políticos y aún sociales de esas mismas políticas.

En su discurso, las Instituciones Financieras Internacionales expresan como su objetivo central, es el logro de mayores niveles de bienestar, por la vía del crecimiento y una mejor distribución del ingreso. De hecho, en el caso del Banco Mundial esto se expresa en su lema: “por un mundo sin pobreza”.

Conforme a los análisis del Banco Mundial el “efecto crecimiento” es mayor al “efecto distribución” en su incidencia sobre la pobreza. Esto significa que una sociedad que decrezca, aunque sea más igualitaria, tendrá mayor pobreza que una que crezca sostenidamente, aunque sea más desigual. Por consiguiente, para abatir la pobreza se deben de priorizar las políticas que impulsen el crecimiento sobre aquellas que sin hacerlo promuevan una mejor distribución de la riqueza.

Para la participación de los pobres se propone como eje de políticas sectoriales la fijación de prioridades a favor de las actividades que proporcionen mayores empleos a los pobres, es decir, a sectores intensivos en fuerza de trabajo no calificada, como se presentan en los casos de las maquiladoras y en la producción agropecuaria de exportación. En este tipo de sectores debe favorecerse mayormente la desregulación y la inversión privada, con objeto de que más pobres sean contratados.

Desde mediados de los años ochenta la política social se convirtió en la temática central y conquistó un lugar de privilegio del que nunca había gozado. Por lo que la cuestión social, llevó a la edificación de una agenda de reforma social liderada por Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

La cuestión social se abordó con los parámetros e indicadores que fueron establecidos por instituciones financieras internacionales (BM, BID y FMI), inversionistas financieros y operadores de gobierno de alto nivel y asesores internacionales. Merchand, M (2005).

El FMI se ha ocupado de la estabilización económica, el BM y el BID se han enfocado al ajuste estructural, de mediano y largo plazo; sugiriendo ambos organismos una nueva agenda social que se cristaliza en un nuevo paradigma de bienestar social.

Este nuevo paradigma de “bienestar social”, se caracteriza por su carácter transnacional en la medida en que el Estado-nación ha dejado de ser la única escala que demarca las opciones para el bienestar. Por supuesto, que este diseño de política social con un carácter transfronterizo, debe de cumplir la condición indispensable de contar con una absoluta libertad de mercado y atribuir

a esta entelequia el papel fundamental en la generación y distribución de bienestar.

Bajo esta óptica, se considera el crecimiento económico como el mecanismo fundamental para reducir la pobreza, de ahí que se enfoque el paradigma de bienestar regional con un carácter residual (Barba, C 2004).

Vale la pena citar en forma textual, el paradigma emergente que explica Duhau, E (1999: 321), que puede ser sintetizado en cuatro principios básicos:

“1) Las funciones de la política social (financiamiento, diseño, puesta en práctica, control) pueden separarse y ser llevadas a cabo por agentes no estatales (sectores filantrópico o voluntario, informal y empresarial). Esta participación de diversos agentes tendría entre sus principales ventajas la posibilidad de que los beneficiarios participaran en el diseño de los programas, y el hecho de que el sector privado tenga la capacidad de proporcionar servicios sociales a quienes pueden pagar por ellos, además de poder proporcionarlos bajo la modalidad de subrogación. 2) El Estado debe ser uno entre otros agentes que aportan recursos en el financiamiento de los servicios sociales, pues por una parte hay sectores sociales que están en condiciones de sufragarlos por sí mismos, y porque es conveniente que en general, teniendo en cuenta el principio de que “lo que no cuesta no se valora”, los receptores de tales servicios aporten recursos en la medida de sus posibilidades (co-financiamiento), y se recuperen costos mediante la aplicación de tarifas. 3) Debe procurarse que, en la medida de lo posible, la competencia entre diferentes prestadores de servicios opere en la esfera del bienestar social de modo que los usuarios tengan posibilidades de elegir entre diversos prestadores. Para ello deben evitarse los monopolios, en particular los estatales. El supuesto que sostiene este principio está en las virtudes atribuidas a la competencia mercantil en la asignación de los recursos y la fijación de los precios: eficiencia, mejora en la calidad de los servicios y bienes producidos, y reducción de los costos. 4) Los recursos públicos aplicados en la esfera del bienestar social deben estar destinados fundamentalmente a cubrir las necesidades de quienes no están en condiciones de sufragar por sí mismos la satisfacción de las mismas, y deben ser aplicados respondiendo a los principios de: focalización (identificaron la mayor precisión posible a los beneficiarios), subsidio a la demanda (traducir en la medida de lo posible el subsidio en poder de compra), evaluación a través de la medición del efecto y no del gasto, prioridad a los más necesitados, y equidad (entendida como compensación de las desventajas, mediante el trato desigual a quienes son socialmente desiguales” (Duhau, E 1999: 321).

Este nuevo paradigma ubica la problemática de la política social acotada en términos de proporcionar las respuestas más adecuadas a dos preguntas: ¿quiénes y cómo deben ser asistidos por el Estado en el terreno de la cobertura de las necesidades básicas? ¿Cuál es la mejor forma de organizar la competencia mercantil en la esfera del bienestar social? (Duhau, 1997).

Las recomendaciones puntuales para los gobiernos han sido las siguientes:

- Focalizar la acción pública en los más pobres (reducir lo social a los problemas de pobreza extrema y vulnerabilidad social).
- Descentralizar los servicios de salud y educación.
- Invertir en capital humano y en infraestructura social.
- Subrayar la vulnerabilidad de los pobres a los ciclos económicos y conceder un papel central a la dotación de activos para protegerlos.

Sin embargo, la ahora llamada política social parece distanciarse de su sentido original. De modo paradójico, con las estrategias predominantes en América Latina, aquella tiende a referirse no al universo de las sociedades, sino a estratos específicos, con especial atención a la población en extrema pobreza, como si su situación fuese determinada con rigor por factores individuales, familiares y locales, y no por su inserción en una estructura propiamente social (Román L 2003).

También se puede sostener que este nuevo paradigma emergente, explicado por Duhau, E (1999), y expresado por las políticas sociales que aplica el gobierno mexicano, éstas se diseñan con estándares y requerimientos mundiales y que no

es más que las imposiciones por parte de los organismos internacionales aludidos para proponer y apoyar una reforma social en los países latinoamericanos<sup>13</sup>. El gobierno ha emprendido acciones de reforma institucional y de política social<sup>14</sup>, mediante programas de descentralización, financiados por el Banco Mundial<sup>15</sup> y enfocados a atender los rubros de educación, salud y alimentación; aspectos considerados como indispensables para la creación de capital humano<sup>16</sup>. En otras palabras, este nuevo paradigma de política social estatal experimenta una revalorización y una reorientación. La orientación a grupos - meta y la lucha contra la pobreza por un lado y la privatización, la desregulación y la descentralización, por otro, son las nuevas directivas de la acción en política social.

Ahora bien, como lo explica Ceja, C (2004), la instrumentación de las PS se caracterizan a partir de las estrategias de desarrollo de diferentes administraciones, y en función de la lógica de los grupos de interés del sistema político mexicano. De hecho, lo que se verifica es un juego triangular entre la estrategia de desarrollo, los grupos de interés y la política social:

“La política social ingresa a la tríada (Estado-grupos de poder-población) de la siguiente manera: sus objetivos concretos se nutren de la estrategia de desarrollo, y la instrumentación toma su sesgo a partir del peso relativo de los grupos de interés... la política social en general, y el gasto social en particular, aparece como el combustible que alimenta -y hace posible- la relación entre el ejecutivo, los intermediarios políticos y la población en su conjunto. La capacidad discrecional para manejar el gasto federal representa el brazo más fuerte que posee la institución presidencial... es la extremidad principal, pues con ella el ejecutivo federal nutre, y a la vez administra, el regateo de la legitimidad política del régimen. En suma, la política social en México ha enfrentado problemas de objetivo y de instrumentación. Los objetivos han dado

---

<sup>13</sup> “Desde un punto de vista teórico, una piedra de toque han sido los informes sobre el desarrollo mundial publicados por el Banco Mundial, particularmente a partir del Informe de 1990, donde por primera vez y de una manera directa se pusieron a la pobreza y a las estrategias para superarla en el centro de la acción de esta institución financiera” (Barba, C 2004).

<sup>14</sup> Por supuesto que la política social en México encuentra sus orígenes históricos, políticos y filosóficos en la Constitución Política Mexicana de 1917. En particular, la política social se ha nutrido de los artículos 3°, 4°, 27° y 123°. El artículo 3° apela a un derecho social -la educación- para todos los mexicanos, en el cual no existe exclusión alguna. El artículo 4° trata de un derecho universal -acceso a la salud y a una vivienda digna- para toda la población. En contrapartida, los artículos 27° y 123° tratan de derechos ocupacionales; es decir, el derecho depende de una función social: el trabajo agrícola o industrial. Se trata, pues, de un derecho excluyente.

<sup>15</sup> Pamela Cox, vicepresidenta del BM para América Latina y el Caribe, señala que algunos de los programas que se han aplicado México con el apoyo del BM, como el de OPORTUNIDADES, son una experiencia exportable a otros países. Cox subraya que el objetivo fundamental de la asistencia técnica y financiera del organismo hacia México es coadyuvar en reducción de la pobreza y la iniquidad (El Financiero (2005).

<sup>16</sup> “En los años 80 y principios de los 90 se implementaron una serie de programas de *asistencia social* y *fondos sociales de inversión* en diversos países de América Latina como los Fondos de Inversión Social financiado por el BM. Que en nuestro país, parecen estar de moda nuevamente, mediante convocatorias en donde participen las ONG’S, mediante concursos previa elaboración de proyectos sociales productivos. Los Fondos de Inversión Social (FIS) constituyen la parte esencial de la estrategia político-social a los pobres, recomendada por el BM como compensación de los “costos” sociales de la política de ajuste estructural en Latinoamérica. Los fondos sociales fueron implantados y probados por primera vez en Bolivia, en 1985, por recomendación del BM. También han sido aplicados en Chile, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, Panamá, Nicaragua, México, Perú, Uruguay y Venezuela. Para el caso de México recuérdense las famosas COCINAS POPULARES” (Ceja, C 2004).

prioridad a la atención del síntoma sobre la enfermedad. Cuando la política ha intentado atacar la enfermedad, se ha quedado atrapada en la lógica del Estado y de los grupos de interés, lejos de la atención de la pobreza extrema. Estas hipótesis son corroborables a la luz de los objetivos, los instrumentos y la instrumentación misma de la política social en un horizonte histórico” (Ceja, C 2004: 6).

El horizonte histórico al que se hará referencia en este trabajo brevemente, parte de una recapitulación de los principales programas de política social que se instrumentaron a partir de 1988 y que ejemplifican muy bien la concepción de políticas sociales con un carácter residual.<sup>17</sup>

El siguiente cuadro, sintetiza las principales características de los programas de política social para atender la población que se encuentra en extrema pobreza.

Cuadro 2

Programa	Enfoque y concepción de estrategias
Pronasol (1988-1994)	-Implementar medidas de focalización y evitar la política de subsidios generalizados. -Compensar política y materialmente el alto costo del ajuste.
Progresá (Programa de Educación, Salud y Alimentación: 1994-2000)*.	-Políticas asistenciales que incentiven formación de capital humano y familiar. Focalización territorial atendiendo en primer término a las comunidades rurales clasificadas como de alta y muy alta marginalidad. - subsidio individualizado con ciertas condiciones y con una focalización muy precisa en ciertas categorías de localidades (las más marginadas) y de personas (mujeres madres de familia y niños escolarizados desde tercero de primaria.
Superación de la pobreza: una tarea Contigo. (2000-2006).	-Pactos de corresponsabilidad para hacer a las personas partícipes de su propio desarrollo a través de una posición subsidiaria que deje de lado el asistencialismo. -Conceptos relevantes como oportunidad, capacidad, seguridad, patrimonio y equidad están contenidos en los objetivos y estrategias como mecanismos de inclusión. -Política social focalizada a la población con pobreza extrema y atención a microrregiones de alta marginación.
<b>Características comunes de los tres programas</b>	
El eje principal de las políticas sociales se ha reorientado en la vía de la focalización. Primero mediante la hibridación de estrategias, en el caso del Pronasol (1989-1994), y enseguida con la focalización a la extrema pobreza, mediante el PROGRESA/OPORTUNIDADESr (1997-2002). Desde la década de los ochenta, y sobre todo en los noventa, la reorientación de las políticas se ha efectuado en dirección de la llamada inversión en capital humano, que procura generar capacidades individuales de rentabilización de la fuerza de trabajo. Las políticas sociales son de carácter asistencialista, focalizado y coyuntural.	

<sup>17</sup> Los problemas de asistencia social dirigidos a los pobres (construcción de viviendas de interés social, programas alimentarios, etc.) tampoco son ninguna novedad en la región; en diversos países existen desde los años 60 o 70 (México, Chile, Argentina, Brasil, Costa Rica, Guatemala, etc.). En México como en otros países las áreas tradicionales de la política social, como son los sistemas de salud y educación públicas, de inspiración universalista, gratuitos para los menos privilegiados y, al menos de acuerdo con la ley, accesibles para todos los ciudadanos, perdieron su aspiración universalista en los últimos años debido a su “decadencia” progresiva.

De los programas aludidos en el cuadro, existen algunos análisis que hablan de sus distorsiones y el poco efecto que tuvieron en las comunidades donde se aplicaron.

El PRONASOL formó parte del nuevo enfoque del gasto social para enfrentar la pobreza extrema e integrar a los pobres al proceso de estabilidad económica y recuperación. El Pronasol<sup>18</sup> puso énfasis, más bien, en programas específicos que en subsidios generalizados y costosos (Rojas, C 1992).

Sin embargo, la pequeñez del programa en relación con el PIB, su dispersión geográfica y su selectividad constituyen una serie de limitantes para alcanzar sus objetivos. En realidad, las inversiones hechas a través de PRONASOL fueron inversiones cuidadosamente seleccionadas en función de las exigencias electorales del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Algunos consideran que fue un simple instrumento populista y electoralista al servicio del PRI, que regresó a los métodos populista más tradicionales para afirmar su programa de modernización neoliberal (Guillén, H 1997).

Por lo que respecta al PROGRESA, la jefa de la Unidad Asesora sobre Pobreza y Desigualdad del Banco Interamericano de Desarrollo, Nora L (2000), sugirió en el año 2000, que el próximo gobierno de Vicente FOX tiene dentro de una de sus tareas mejorar el funcionamiento del Programa de Educación, Salud y Alimentación (ProgresA) para extenderlo a las zonas urbanas, con mayor participación de la comunidad. Reconoció que el ProgresA ha generado desconfianza por su manejo electoral, pero lo importante es ver si funciona en otros niveles porque es uno de los más grandes del mundo en términos de transferencia de ingresos, a costos de administración muy bajos.

La investigadora Nora Lustig, recordó que cuando se puso en marcha el programa Solidaridad, en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se daban cifras de obras realizadas, pero sin presentar cifras del rezago y sin hacer análisis de impacto. La nueva política social de Estado, insistió, debe tener continuidad y bases objetivas de evaluación. Hay instrumentos que ya no se pueden utilizar porque no son redistributivos. Si los recursos fiscales son escasos hay que transferirlos a

---

<sup>18</sup> “La estrecha asociación de este programa con la controvertida figura presidencial que lo impulsó, provocó que sus limitaciones se hicieran más evidentes que sus virtudes—en particular acusaciones de fines políticos más que compensatorios- esto fue consecuencia también de la aparente discrecionalidad y falta de transparencia en la asignación de los recursos del programa, en ausencia de mecanismos claros de focalización y evaluación de impacto. De hecho, la falta de información clara y detallada sobre estas asignaciones ha imposibilitado, hasta la fecha, una evaluación rigurosa de su impacto. Sin embargo, tanto su diseño, como la evidencia disponible, sugieren dos limitaciones importantes. Primero, dada la ausencia de mecanismos claros de focalización, y la asignación en función de las demandas organizadas de las comunidades, no es probable que el programa haya llegado en forma *prioritaria* a la población en pobreza extrema, que no es en general en México la que mayores oportunidades organizativas tienen para hacer oír sus demandas. Segundo, su impacto en las comunidades beneficiarias se vio limitado por la ausencia de una estrategia de inversión integral y prioridades claramente identificadas. En particular, la gran mayoría de los recursos de PRONASOL se invirtieron en infraestructura social básica, con un impacto indirecto y más bien incierto sobre el consumo y oportunidades de vida de las comunidades beneficiarias. Es importante reconocer, sin embargo, algunos legados positivos de este programa para ProgresA” (Scott, J 1999).

quienes más lo necesitan, Nora Lustig; agrega que sobre la evaluación del sexenio Zedillista en materia de abatimiento de la pobreza extrema, no hay forma de medirlo, pues aún no se conocen los resultados de la encuesta más reciente. De acuerdo a lo dicho por los investigadores Barba, C y Pozos, F (2003), el PROGRESA, puede considerarse un programa de segunda generación dentro de las redes de protección social recomendadas por el BM y el BID ya que se diseñó después del Informe Mundial de 1990. En el caso PROGRESA, el BM estableció como estrategia prioritaria reducir la pobreza ya no el suministro de infraestructura social como la que ofrecían los Fondos de Inversión Social (FIS), sino la inversión en capital humano.

Este cambio se produjo porque se empezó a considerar que la acumulación de capital humano<sup>19</sup> permite mejorar directamente el bienestar y aumenta la habilidad de los más pobres para aprovechar las oportunidades de ingreso generadas por el mercado (BM 1990)<sup>20</sup>.

Aunque en su operación; el PROGRESA<sup>21</sup> afecta la economía doméstica a través de transferencias directas de efectivo, suplementos alimenticios y dotación de servicios sociales, desde su delineación tomó en cuenta dos criterios que el BM y el BID proponen para una buena focalización: la ubicación geográfica de las comunidades donde la pobreza es endémica, así como el género y la edad de la población objetivo. Por ello, el programa se dirigió a localidades con alta o muy alta marginación y a la población considerada más vulnerable: los niños en edad escolar y las mujeres, porque se considera que invertir en ellos permite romper el círculo de transmisión intergeneracional de la pobreza (BID 1998: 22-23)<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> "El BM ha volcado su acción en las políticas sociales. Si antes lo hacía en caminos, energía o vivienda, ahora declara que su primera prioridad es la educación, seguida de la salud, en lo que denomina "inversión de capital humano"... El BM a de convertirse en el Caballo de Troya del ajuste estructural y de la redefinición del papel del mercado y del Estado en el campo de las políticas sociales. En las prácticas de esos organismos es evidente un claro interés asociado al paradigma neoliberal que comparten: restituir al mercado el lugar que tenía antes de estad décadas de estatismo... el BM es un Caballo de Troya porque introyecta en el mundo público valores y criterios propios del mercado, del mundo de las empresas y de la competencia. Hay muchos ejemplos de ello en el campo de la Educación, como la valoración de la calidad centrada en resultados cuantificables y comparables (sistemas de incentivos, mecanismos de competencia en la asignación de recursos, etc.," (Coraggio, J 1996).

<sup>20</sup> Citada por Barba, C y Pozos, F.

<sup>21</sup> "A finales de la última década se dio una convergencia en los principales organismos y foros internacionales sobre una estrategia contra la pobreza extrema centrada en inversión en capital humano básico, focalizada sobre los grupos más pobres, y tomando en cuenta las complementariedades a este nivel de carencias entre educación, salud, y alimentación (Banco Mundial 1990, PNUD 1990). En el caso de México, esta estrategia fue formulada explícitamente a principios de la presente década en un trabajo del Banco Mundial realizado por Santiago Levy, que propone "la provisión simultanea de un paquete básico de educación, alimentación y salud que aproveche las complementariedades entre estas necesidades". Levy (1991/58). Al integrarse en la administración de Zedillo (1994-2000) como Subsecretario de Egresos en la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, Santiago, Levy juega sin duda un papel central en la inspiración y diseño de ProgresA" (Scott, J 1999).

<sup>22</sup> Citada por Barba, C y Pozos, F (2003).

Durante el sexenio pasado, el procedimiento de focalización del programa fue cuestionado con seriedad porque excluía a la población extremadamente pobre que residía en comunidades donde la marginación no era alta o muy alta, en especial en zonas urbanas donde la pobreza extrema es una realidad indiscutible.

Barba, C y Pozos, F (2003), señalan que; sin embargo, el PROGRESA, ahora denominado OPORTUNIDADES, aún sigue operando a través de transferencias directas y de la prestación de servicios a hogares extremadamente pobres, ubicados en zonas de alta o muy alta marginación y continúa condicionando el acceso a estos beneficios a que las familias seleccionadas inviertan en el capital humano de sus hijos, a través de una mejor alimentación y de su asistencia a centros de salud y a la escuela, porque el programa considera que esto incrementa las potencialidades de los niños y jóvenes en edad escolar para generar ingresos en el futuro.

En el año 2000, después de tres años de operación, el PROGRESA fue evaluado favorablemente por el Instituto Internacional de Investigaciones en Políticas Alimentarias (International Food Policy Research Institute-ifpri-). La evaluación se realizó en varios terrenos, como la identificación de beneficiarios, sus aspectos operativos, sus rendimientos en materia de salud, educación y alimentación y aun en su impacto en el ámbito comunitario. La conclusión del estudio, puesta en términos muy simples, fue que "los niños mexicanos que habitan en las zonas rurales donde opera el PROGRESA cuentan con más probabilidades de asistir a la escuela, están siguiendo dietas más balanceadas, reciben atención médica con mayor frecuencia y aprenden que el futuro puede ser distinto al pasado" (IFPRI 2000)<sup>23</sup>.

Barba y Pozos, concluyen que un programa de esa naturaleza no basta para ofrecerle a sus beneficiarios alternativas que los hagan permanecer en sus regiones de origen. Si no se realizan inversiones significativas en infraestructura física e inversiones productivas, las expectativas de arraigo de la población a partir de la dotación de capital humano difícilmente se concretarán.

Otro investigador Bey, M (2003), señala que el PROGRESA, la selección de los beneficiarios corresponde a la idea general que predomina en la política de combate a la pobreza en México: reducir el retraso de las áreas rurales en cuanto a servicios básicos y, al mismo tiempo, frenar el éxodo rural hacia las grandes ciudades. Sin embargo, el problema del empleo queda sin resolver.

Lautier<sup>24</sup>, plantea para México, la presencia de dos fases de focalización en los años recientes: por una parte, las políticas tipo PROGRESA/OPORTUNIDADES, basadas en categorías específicas de individuos (mujeres y niños extremadamente pobres en zonas rurales (PROGRESA) y ciudades medias (agregadas en OPORTUNIDADES) y, por otra, las políticas que integran aspectos

---

<sup>23</sup> Citado por Barba, C y Pozos, F (2003).

<sup>24</sup> Citado por Román, I (2003).

sociales y de desarrollo local, como el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

El Programa PROGRESA (Villatoro, P 2004), fue creado por el Gobierno Federal mexicano en 1997, e inicialmente fue definido como una estrategia orientada a apoyar a familias rurales extremadamente pobres. En el año 2001, durante la administración del presidente Fox, el programa pasó a llamarse OPORTUNIDADES y comenzó a ampliar sus servicios a poblaciones urbanas. La experiencia de OPORTUNIDADES constituye, sin lugar a dudas, uno de los casos más analizados y mejor evaluados en el ámbito de las transferencias monetarias condicionadas<sup>25</sup> en América Latina, y representa un cambio significativo, desde el punto de vista de su diseño, en la provisión de servicios sociales en México<sup>26</sup>.

Recalca, Román, L (2003), que la política social es indisociable de la estructura productiva y de distribución del ingreso de la sociedad en cuestión. Las políticas focalizadas difícilmente tendrán un impacto significativo y duradero de reducción de la pobreza si no se articulan con dichas estructuras, no sólo desde una perspectiva de integración de los individuos beneficiarios a los mercados de bienes y trabajo, sino creando las condiciones sociales de transferencias de recursos al interior de la sociedad.

Como se muestra en el cuadro (2), estos programas están inspirados y fundamentados a través de una política social focalizada y asistencialista en atención a la población que se encuentra en extrema pobreza.

---

<sup>25</sup> “Los programas que condicionan las transferencias monetarias a la realización de inversiones en capital humano por parte de sus beneficiarios se insertan en el contexto de una nueva generación de políticas sociales, que se orientan al manejo, la administración o gestión de riesgos sociales. Este modelo conceptual se funda en el postulado básico de que los individuos, las familias y las comunidades se encuentran expuestas a riesgos múltiples que provienen de diferentes fuentes. Así, los grupos más pobres están en una situación de mayor exposición al riesgo que los segmentos no pobres, debido a que tienen menos acceso o son excluidos de los dispositivos institucionales más eficaces de gestión de riesgos y a que evidencian una menor acumulación de capital humano y social. Por tanto, los nuevos programas de transferencias condicionadas que se han implementados durante los últimos años en América Latina se basan en la premisa de que una de las razones fundamentales de la reproducción intergeneracional de la pobreza es la falta de inversión en capital humano en los ámbitos de educación, salud y nutrición, déficit que resulta de la interacción entre los problemas de acceso de los pobres a los dispositivos institucionales de gestión de riesgos y las estrategias ineficaces de enfrentamiento utilizadas por los segmentos más vulnerables. En consecuencia, estos programas buscan, mediante el condicionamiento de las transferencias, generar los incentivos necesarios para mantener e incrementar la inversión en capital humano en los individuos y familias pobres” (Villatoro, P 2004).

<sup>26</sup> Destaca en el programa OPORTUNIDADES la promoción de la instancia llamado el Empoderamiento de las mujeres. OPORTUNIDADES se diferencia de los programas que lo anteceden en México (Tortilla, Liconsa), debido a que reconoce el potencial de las madres para usar de manera más eficiente y eficaz los recursos recibidos. Así, el programa proporciona las transferencias exclusivamente a las mujeres. La otra instancia que se promueve es la Corresponsabilidad que entrega una mayor responsabilidad a la población beneficiaria en el cumplimiento de los objetivos del programa: así, los usuarios deben cumplir con compromisos para la manutención de los beneficios.

Estos programas mencionados<sup>27</sup> han tenido el objetivo general de hacer frente a los efectos sociales ocasionados por las políticas de austeridad implementadas, de acuerdo a las recomendaciones del Banco Mundial<sup>28</sup>. Sin embargo, se debe señalar que esta “lucha” contra la pobreza no implica ningún abandono del neoliberalismo, forman parte de las tareas que Hayek<sup>29</sup> considera que un gobierno debe de cumplir.

.... “Asegurar un mínimo de recursos para cada individuo o nivel base por debajo del cual nadie debe caer incluso si es incapaz de asegurar su subsistencia constituye solamente una protección legítima contra un riesgo común a todos, sino un elemento necesario de la sociedad ampliada en la cual el individuo ya no tiene deuda moral con los miembros del pequeño grupo particular en el que nació...” (Hayek, F, 1979: 136).

Limitarse exclusivamente a la atención de los que integran a la población con extrema pobreza es indispensable pero no es suficiente, se debe de enfrentar otros retos igual de importantes; como son los problemas del desempleo, subempleo, informalidad, desigualdad social y de género e inseguridad ciudadana.

Por más que los programas se diseñen e instrumenten con líneas sofisticadas de argumentación y construcción, éstos no dejan de ser meramente asistenciales y reduccionistas para enfrentar el problema complejo de la pobreza.

Aquí habría que volver, al concepto de bienestar social con un carácter residual, en este tema, es ilustrativo el documento de Nora, L, et al (2001), quien citando un artículo titulado “El crecimiento es bueno para los pobres” publicado en el año 2000 por los economistas; David Dollar y Aart Kraay del Banco Mundial, concluyen que los pobres se benefician en igual proporción que el resto de la población del crecimiento per cápita de la economía. Con este resultado, se volvió a enfatizar la importancia del crecimiento para la reducción de la pobreza. El artículo fue visto en su momento como una voz de alerta frente a un péndulo que sobre todo para algunos economistas del Banco Mundial parecía alejarse de la racionalidad económica hacia visiones que minimizaban la importancia del crecimiento y enfatizaban la organización social y la participación ciudadana (la agenda del “empoderamiento” como fundamentales para combatir la pobreza).

---

<sup>27</sup> Por supuesto que aquí no se va hacer una evaluación de cada uno de los programas, pues no alcanzaría el tiempo para hacerlo e incluso no es el objetivo de este trabajo, simplemente se mencionan sus principales características que indican la homogeneidad y el común denominador de conceptos y enfoques que sustentan sus propuestas de programas.

<sup>28</sup> Al igual que el BM el BID consideran que el proceso de ajuste debe de complementarse con medidas encaminadas a reducir la pobreza extrema y flexibilizar los mercados laborales. Entre las medidas que se recomiendan es la creación de redes mínimas de seguridad para reducir la vulnerabilidad de los más pobres, el establecimiento de fondos de inversión social, el apoyo a programas sociales focalizados y la promoción de la descentralización de los servicios sociales, etc., agenda que recupera en lo general el discurso del BM (BID-PNUD, 1993; BID 1997, 1998). Incluso la nueva edición de Spectrum (la revista semestral del sector de protección social del Banco Mundial) destacó: “La ampliación de los beneficios de los programas sociales para los más pobres y a la población empleada en el sector informal será clave para que los países de América Latina y el Caribe logren consolidar los logros alcanzados en años recientes a través de programas de protección social innovadores y eficaces”.

<sup>29</sup> Citado por Guillén, H (1997).

El crecimiento económico, es necesario pero no suficiente para reducir la pobreza y acciones orientadas a reducir la pobreza, incluyendo aquéllas que forman parte de la agenda del "empoderamiento", pueden contribuir a crecer más rápido. Como bien lo señala Nora Lustig, hay una asociación entre crecimiento y pobreza, donde el crecimiento económico promedio es necesario para reducir la pobreza, pero también como las acciones orientadas a reducir la pobreza pueden contribuir al crecimiento económico.

Debido al casi nulo crecimiento económico que experimentan las economías Latinoamericanas, incluso con la conocida "década perdida" de los ochenta manifiesta por su estancamiento político y deterioro social, la CEPAL ha definido a los noventa como "una década de luces y sombras" CEPAL (2001), ya que los indicadores del desarrollo económico, político y social de la región presentan una amplia gama de matices que van desde avances hasta retrocesos, pasando por la paralización en diferentes rubros. El crecimiento económico de la región se estancó y esto se tradujo en un deterioro notable de los indicadores sociales, en particular aquellos referidos a la pobreza total y la extrema.

Al problema central de la pobreza en la región con todas sus manifestaciones, debemos aunar una distribución del ingreso bastante dispar y con tendencia a incrementar la brecha antes que reducirla. En términos comparativos, la región latinoamericana es la más desigual del planeta y los coeficientes de Gini indican en el 2001 que difícilmente se encuentran en cifras menores al 0.5 y alcanzan incluso los niveles de 0.640 en el caso de Brasil, de 0.586 para Bolivia y de 0.584 y 0.582 para Nicaragua y Guatemala, respectivamente (CEPAL, 2002). Además de que este índice, lejos de disminuir, ha aumentado en los años recientes; por ejemplo, en una lista de 18 países seleccionados por la CEPAL, doce de ellos aumentaron este indicador en la última década (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela), cuatro lo redujeron (Colombia, Honduras, Panamá y Uruguay) y sólo uno se mantuvo sin cambio (PNUD 2003).

Sin embargo, aunque se ha acentuado la desigualdad económica en América Latina en todos sus rubros (Sociales, sectoriales y espaciales), la lógica gerencial del modelo neoliberal sigue haciendo hincapié en un Estado eficiente, cada vez más reducido, más marginal y desentendido de la justicia económica. Los gobiernos no desean arriesgarse a sufrir de nuevo las experiencias del problema de la deuda por lo que tratan a toda costa de cumplir con los requerimientos de los acuerdos suscritos con las entidades financieras internacionales. Por lo que los programas sociales son subordinados a las grandes cuentas macroeconómicas y el rubro social entonces es visto como un "gasto" y no como una "inversión" prioritaria y estratégica.

A partir del pobre desempeño económico de los países Latinoamericanos con décadas perdidas en los ochenta y después con luces y sombras como lo describe la CEPAL (2001), se ha coincidido en observar la cuestión social desde otros puntos de vista, de ahí de incluir una nueva agenda donde se han llevado a cabo cumbres y conferencias internacionales en la parte final del siglo XX y en los umbrales del siglo XXI.

La respuesta internacional a la desigualdad y a los aspectos excluyentes de la globalización por parte de los gobiernos nacionales y agencias internacionales, empezó con la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en 1995 en Copenhague y en el 2000 se celebró la Cumbre del Milenio en Nueva Cork. Posteriormente se realizó la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, Xenofobia y la Intolerancia, celebrada en Durbán (Sudáfrica) en septiembre de 2001; y la Cumbre Mundial sobre desarrollo sustentable, realizada en Johannesburgo en septiembre 2002.

Paralelamente con la celebración de estas Cumbres, ha habido una serie de programas para atender los problemas de pobreza como son (Panorámica de estrategias para reducir la pobreza, BM<sup>30</sup>; Pobreza, PNUD<sup>31</sup>; Hacia la eliminación de la pobreza, PNUD; Micro crédito, FNUDC y DAESNU)<sup>32</sup>.

En el marco de estos encuentros, lo social se ha puesto en el centro del debate intelectual y político internacional con temas; como la distribución de pérdidas económicas y sociales producidas por la globalización; la persistencia de pobreza extrema, el creciente desempleo, la migración internacional, la persistencia de desigualdades de género, la acentuación de los riesgos sociales para los jóvenes, etc.

Lo importante de estas Agencias Internacionales, es el papel que juegan no sólo en el financiamiento, sino en la producción de conocimientos relevantes para el desarrollo social. La propia CEPAL ha impulsado estrategias para matizar los procesos de ajuste para “una transformación productiva con equidad y este organismo rechaza la separación de tareas entre la política social y la política económica.

---

<sup>30</sup> Se ofrece una visión panorámica de las diversas estrategias para la reducción de la pobreza. Incluye una introducción a dichas estrategias, principios fundamentales, fases claves del proceso, conexiones entre la elaboración de documentos sobre estrategias de reducción de la pobreza (PRSPs) y las políticas del Banco Mundial/FMI, además de un glosario de términos básicos.

<sup>31</sup> Este sitio es administrado por la División para la Eliminación de la Pobreza y el Desarrollo Social (SEPED) del PNUD, responsable de brindar asistencia y asesoría en cuestiones de políticas en tres áreas centrales dentro del marco del programa de Desarrollo Humano Sostenible (DHS): erradicación de la pobreza, empleo y subsistencia sostenible, y género y desarrollo.

<sup>32</sup> Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC) y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAESNU). Estos programas de microcrédito y las microfinanzas para “reconstruir el tejido social”, arrancan de una campaña global que hace siete años el gobierno de Clinton propicio y para que el 2002 se celebra la V cumbre del Microcrédito en Nueva York. Las Naciones Unidas instauran el Año Internacional del Microcrédito 2005, subraya el organismo la importancia de la microfinanciación como parte integral de nuestro esfuerzo colectivo para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Estos programas pertenecientes a las Naciones Unidas sostienen que “el acceso sostenible a la microfinanciación ayuda a mitigar la pobreza por medio de la generación de ingresos y la creación de empleos, permitiendo que los niños asistan a la escuela, permitiéndoles a las familias obtener atención de salud y empoderando a las personas para que tomen decisiones que se adapten mejor a sus necesidades. El gran reto que tenemos por delante es retirar las trabas que excluyen a las personas y les impiden participar cabalmente en el sector financiero. Juntos, podemos y debemos crear sectores financieros inclusivos que ayuden a las personas a mejorar sus vidas.”

La propia CEPAL (2000), destaca en sus propuestas la promoción universal e indivisible de derechos económicos, sociales y culturales, que coloquen en la agenda social la construcción de ciudadanía social y se desvincule la oposición entre universalidad y focalización.

En fin, donde no se ponen de acuerdo los organismos internacionales es sobre el crecimiento de pobreza; para algunos ha crecido para otros ha decrecido, como ha dicho la secretaria de Desarrollo Social, Josefina Vázquez Montes (El Financiero, 2005), el nivel de la pobreza depende de quien la mida<sup>33</sup>. El Programa de Asistencia a México, conocido como Country Assistance Strategy o CAS del BM<sup>34</sup> señala que el estancamiento de la economía en los primeros años del 2000 impide reducir la pobreza, pues si no ha habido crecimiento económico es difícil pensar que haya habido una reducción de la pobreza.<sup>35</sup>

El BM señala que los logros de México en la reducción de la pobreza y en el desarrollo están ensombrecidos por características persistentes en el mapa social del país, como el hecho de que las cifras absolutas de pobreza siguen siendo inaceptablemente altas (45 millones de personas, según la medición del organismo)<sup>36</sup>, y por la marcada desigualdad en la distribución de los ingresos, que

---

<sup>33</sup> Duclos, Jean-Yves (2001). "Problemas de Medición de vulnerabilidad y pobreza para las políticas sociales. Unidad de Protección Social, Red de Desarrollo Humano del Banco Mundial. Los métodos de evaluación para medir la pobreza se pueden dividir en dos grupos. Siguiendo a Ravallion (1994), se describirán como métodos basados en el bienestar y no basados en el bienestar. En la práctica, el primer método tiende a concentrarse principalmente en comparaciones del "bienestar económico", el que por simplicidad también llamaremos "nivel de vida". Como se verá, este método está marcadamente relacionado con la teoría económica tradicional y también es usado en forma generalizada por los economistas en las operaciones y el trabajo de investigación de organizaciones como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y los Ministerios de Finanzas y Planificación de países desarrollados y en desarrollo. Por tradición, el segundo método ha sido recomendado principalmente por los científicos sociales (distintos de los economistas) y en forma parcial como reacción al primer método. Sin embargo, recientemente y cada vez en mayor grado, tanto los economistas como los que no lo son han planteado este segundo método como un complemento multidimensional al método clásico del nivel de vida".

<sup>34</sup> [www. Banco mundial.org.mx](http://www.bancomundial.org.mx) el CAS.  
<http://www.bancomundial.org.mx/pdf7estudioporsector7povertyinmexico/1.pdf>.

<sup>35</sup> En 2001, el producto interno bruto decreció 0.3%. Paradójicamente el propio (BM: 2004), dice que el gasto en programas destinados a los pobres representa en la actualidad el 1,3% del PIB, en comparación con el 0,7% en 1990. Los programas que involucran transferencias a los pobres liderados por OPORTUNIDADES desde su creación, crecieron en promedio un 8,4% al año durante la década de los noventa y un 9.8% después del 2000. Sin embargo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en su informe: Panorama social. Indicadores sociales de la OCDE, se señala que México ocupa el penúltimo lugar en gasto social en los países de la OCDE, destina a ese renglón entre 1996 a 2000 de sólo 8.2% en el grupo de naciones que en promedio destinan el 20.8% en relación a su PIB. Uno de los indicadores considerados por el organismo para medir el grado de desarrollo de un país es el relacionado con el gasto social, renglón donde México se colocó en el 2002 en el penúltimo sitio, sólo arriba de Corea del Sur y por debajo de las naciones integrantes de la OCDE.

<sup>36</sup> Respecto a la cifra que precisa el porcentaje de pobres que hay en el país, investigadores reconocidos como difieren tanto en el número absoluto como en términos relativos, pues Araceli Damián especialista en la materia e investigadora del Centro de Estudios Demográficos y Desarrollo Urbano del COLMEX coincide con su homólogo del Centro de Estudios Sociológicos del mismo Colegio, que el gobierno no acepta la existencia de 76.8 millones de pobres a escala nacional (La Jornada 9 de febrero 2003).

parece inmune al proceso de crecimiento y, hasta ahora, resistente a las intervenciones de política.

Sin embargo, en el tercer informe que realiza el BM se reconoce el impacto de los programas sociales como “CONTIGO”, “OPORTUNIDADES” y “El seguro popular”, para dar mayor acceso al sector más empobrecido a mejores ingresos y mejores servicios. El BM, habla de una reducción entre el año 2000 y el 2002 de 24.2% a 20.3% de la pobreza extrema en el país y de 3.7% a 51.7% en la pobreza moderada (BM, 2004).

Pero en el 2004, los técnicos del BM Maloney, W y Servén, L. (2004), sostienen que existe una divergencia subnacional entre los estados que cuentan con mayor desarrollo industrial y los que no han consolidado un sector industrial. Los salarios reales aumentaron más en los estados con mayor: Educación, Inversión Extranjera Directa/PIB e Importaciones/PIB, pero en los estados del sur, éstos quedan atrás, se registra pues, un aumento en las desigualdades de los salarios en ámbito nacional.

El siguiente cuadro, ilustra muy bien las disparidades, entre lo mostrado por SEDESOL y el BM, de acuerdo al método para medir la pobreza.

Año	Gini (Banco Mundial)	Gini Sedesol
1992	55.9	47.5
1996	54.4	45.6
2000	54.6	48.1
2002	n.a	45.4

Fuente: Lecciones del TLCAN. Conferencia en el VI Congreso de Economistas de la Habana, Cuba.

Sostienen los funcionarios del BM<sup>37</sup> Maloney, W y Servén, L, que los beneficios en México, después de 1994 no fueron iguales para todas las áreas del país y sectores económicos, y recalcan que los beneficios no son automáticos: dependen de las reformas complementarias internas instituciones, educación/tecnología, infraestructuras. Aquí vale la pena ilustrar de nuevo la idea y concepción sobre como el éxito de las políticas de ajuste dependen de cómo éstas se aplican en los países que se instrumentan.

Es decir, que las instituciones Financieras Internacionales siempre podrán atribuir el no logro de sus objetivos de crecimiento y distribución del ingreso o disminución de la pobreza, a la deficiente aplicación de las políticas que -adecuadamente-

---

<sup>37</sup> El BM coloca a México como la economía número 68 del mundo en materia de ingreso per cápita. El coeficiente de Gini lo estima en 54.6 puntos, dando como resultado que el 20 por ciento de la población más rica concentra el 59.1 por ciento del ingreso, en tanto que el 20 por ciento más pobre, sólo recibe 3.1 por ciento del ingreso nacional.

ellos diseñaron, en tanto que los gobiernos pueden esgrimir la responsabilidad del fracaso a las externalidades.

## **CONCLUSIONES**

Se ha analizado como los ejes de la nueva política social apuntan no al beneficio social de un ciudadano universal, sino el apoyo coyuntural a los extremadamente pobres y a los más vulnerables.

También se explicó, como a través del Consensus de Washington se transfieren a los gobiernos nacionales la prioridad de cubrir el déficit fiscal, ante la disyuntiva entre aumentar los ingresos fiscales o reducir el gasto público. El Consenso de Washington a través de las instituciones que lo integran, determinan que la composición del gasto público abarca tres categorías diferentes: subsidios, educación y salud, inversión pública. Los subsidios deberán reducirse, incluso eliminarse.

Por contraste, el gasto en educación y salud es considerado como la quintaesencia del gasto fiscal apropiado, en su carácter de inversión en capital humano. Esta categorización que se hace del gasto público ha implicado una redefinición en el diseño e instrumentación de las políticas sociales.

Para el modelo neoliberal, la política social es encarada como un conjunto restrictivo de medidas orientadas a compensar los efectos inicialmente negativos del ajuste macroeconómico, en algunos segmentos de población. La ideología económica, que fundamenta el modelo neoliberal, sostiene que la política social debe ser algo transitorio, ya que teniendo reactivación y saneamiento de la economía, el mismo mercado se encargará de generar los equilibrios básicos que den paso a no necesitar de políticas sociales y a lo sumo, sólo un segmento reducido de población necesitará de atención pública.

Entonces, la política social ya no se considera una inversión sino un gasto que representa una pesada carga fiscal para el Estado, también, “el concepto de desarrollo social se diluye y cede terreno al de compensación social”. Al contraerse y debilitarse la política social, las funciones básicas que se adoptan favorecen al sector financiero a partir de la privatización de los fondos de pensión; o del autoempleo a partir de actividades microempresariales y del otorgamiento de recursos a pequeñas y medianas empresas para mejorar su competitividad y rentabilidad.

La política social del Estado neoliberal tiene una orientación asistencial dirigida a sectores de la población que padecen la pobreza extrema. Se argumenta que la eficiencia y cobertura de las políticas sociales es un problema de recursos económicos.

Las políticas sociales ya no tienen el carácter; universalista, expansivo, y de vinculación a la política del desarrollo, éstas se limitan a acciones focalizadas y apaciguadoras de las posibles explosiones sociales surgidas entre los excluidos sociales.

En realidad, se agregaría que la focalización aparece debido a las restricciones fiscales. Mitigar los efectos de las crisis y la restricción fiscal, generan la idea de focalizar, de localizar a las personas que efectivamente lo necesiten. Todo ello con el objetivo de evitar problemas de gobernabilidad, y movilización social en tanto las medidas económicas reactivan el crecimiento.

## BIBLIOGRAFÍA

-Arroyo, Alberto, (1997). El reto de construir un nuevo proyecto nacional. Ponencia presentada en el XI Encuentro Internacional de Ciencias Sociales: el debate nacional Feria Internacional del libro Guadalajara.

-Banco Interamericano de Desarrollo (1993) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo. (1998) Para salir de la pobreza. El enfoque del Banco Interamericano de Desarrollo para reducir la pobreza. Washington.

-Banco Mundial (1993). Poverty Reduction in Latin América.  
(1995, 1997). Informe sobre desarrollo Mundial. El mundo de trabajo en una economía integrada.  
(2000, 2001). Informe Mundial. Lucha contra la pobreza.  
(2004). La pobreza en México. org mx el CAS.  
<http://www.bancomundial.org.mx/Bancomundial/SitioBM.nsf/Menu4?OpenForm&ag=4.0&nivel=4>

-Barba, C y Pozos, F (2003). Los alcances del Progres-a-Oportunidades en las regiones de Jalisco: una evaluación preliminar, Revista Universidad de Guadalajara.

-Barba, C (2004). Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del Consenso de Washington, Revista Espiral, Vol. XI No. 31 Septiembre/diciembre, Universidad de Guadalajara.  
(2004). Régimen de bienestar y reforma social en México. CEPAL, División de Desarrollo Social. Serie 92.

-Bey, Marguerite. (2003). Las familias campesinas pobres y la política focalizada del Progres-a, Universidad de Guadalajara.

-Benn, S (1988) A Theory of Freedom, Cambridge University Press.

-Boltvinik, J (2000), Evolución de las diversas formas de pobreza en México, Revista semestral de la escuela de economía. UMSNH, año 5, No 7 Enero-Junio.  
-Bustelo, Eduardo y Minujin Alberto (1996). La política social esquiv-a. Trabajo presentado en el Primer congreso del Centro Interamericano para el Desarrollo (CLAD), Río de Janeiro, Brasil. Documento electrónico localizado en la página de la revista de Ciencias Sociales No 6. Universidades Nacionales de Quilmes, Argentina. Fecha de consulta: 10-abril-2003.

-Ceja, Concepción, (2004). La política social mexicana de cara a la pobreza. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98 Vol. VIII, núm. 176.

-Coraggio, José (1996). Investigación educativa y decisión política. El caso del Banco de Mundial en América Latina. Conferencia en el II seminario Internacional "Educação Escolar no Marco das Novas Políticas Educacionais", PUC de Sao Paulo, 2-4 de septiembre.

-CEPAL, (1997). La brecha de la equidad. América latina, el Caribe y la Cumbre Social, Santiago de Chile, Naciones Unidas.

(1999). Una década de desarrollo social en América Latina.

(2000). Equidad, desarrollo y ciudadanía. Resumen ejecutivo.

(2001-200). "Panorama social de América Latina 2001-2002". Documento electrónico localizado en la página oficial del organismo: [www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/11254/P11254.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl](http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/11254/P11254.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl).

(2001) "Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa". José Antonio Ocampo, Reynaldo Bajraj y Juan Martín (coordinadores). Documento electrónico localizado en la página oficial de la Secretaría Ejecutiva del organismo: [www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/sinsigla/xml/2/6012/P6012.xml&xsl=/tpl/p10f.xsl](http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/sinsigla/xml/2/6012/P6012.xml&xsl=/tpl/p10f.xsl).

(2004). Panorama social en América Latina.

-Chiara, Magdalena. (2002). Políticas sociales urbanas. Curso de Posgrado. Desarrollo local en áreas metropolitanas Módulo 8.

-Cordera, Rolando. <http://www.rolandocordera.org.mx> . Fecha de consulta: 15 de abril de 2004.

-Draibe, S. 1994 "Neoliberalismo y políticas sociales: reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas". En: Desarrollo Económico No. 134, Vol. 34 julio-septiembre.

-Duhau, E, (2001). "Política social, pobreza y focalización". Reflexiones en torno al programa de educación, salud y alimentación. Títulos del Programa Grupos de Trabajo de CLACSO. Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina. Alicia Ziccardi (Compiladora), CLACSO, Buenos Aires, Argentina.

-Duclos, Jean-Yves (2001). "Problemas de Medición de vulnerabilidad y pobreza para las políticas sociales. Unidad de Protección Social, Red de Desarrollo Humano del Banco Mundial.

-El Financiero martes 19 de abril de 2005.

-El Financiero, Lunes 2 de mayo de 2005. Página 4, Finanzas. Entrevista a Pamela Cox, vicepresidenta del BM.

-Enríquez, Isaac: (2004). Documento electrónico localizado en la página de Observatorio de la Economía Latinoamericana Revista académica de economía con el Número Internacional Normalizado de Publicaciones Seriadadas ISSN 1696-8352. <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/iep-proceso.htm>.

-Forrester, V (1997). El horror económico, FCE. Forrester cuestiona: "¿es 'útil' una vida que no le da ganancias a las ganancias?, que a su vez es eco de ¿es necesario 'merecer' la vida para tener derecho a vivir?".

-La Jornada, 9 de febrero de 2003, área política.

-Lanzarotti, Mario (2003). Liberalismo y políticas sociales: de las externalidades al óptimo de Rawls, Revista Universidad de Guadalajara.

-Lessa, Carlos (1979). "Política económica: ¿ciencia o ideología?", Revista de la CEPAL, No; 7.

-Herrera, M (1998). Este trabajo es producto del Grupo Temático de Investigación sobre Empleo, Política Social y Desarrollo de la FLACSO en México.

-Hawitt, Cynthia, (1994) Structural Adjustment in a changing world, United Nations Research Institute for Social Development, Briefing paper No. 4, World Summit for Social Development, December.

-Hayek, F (1978). The Constitution of Liberty, Londres, Routledge, 1960 y New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas, Londres, Routledge and Kegan Paul.

-Herrera, M (2001). Ponencia. Presentada en el VI Congreso del CLAD (Centro Latinoamericano para la Administración y Desarrollo), en Buenos Aires, Argentina. Fuente citada por internet <http://www.clad.org.ve/anales6/herrera.html>.

-Guillén, H (1997). La Contrarrevolución Neoliberal, editorial Era.

-Guimaraes, Roberto (1988). Desarrollo social de América latina: Políticas y restricciones institucionales, en socialismo y participación 44, CEDEP, Lima.

-Maloney, William y Servén, Luis (2004). Funcionarios de la Oficina del Economista Jefe para América Latina, Banco Mundial. Lecciones del TLCAN. Conferencia el VI Congreso de Economistas de la Habana, Cuba.

-Merchand, M (2004). El estilo o patrón de industrialización de México, sustentado en una ofensiva exportadora a través de la operacionalización de las transnacionales de la industria maquiladora estadounidense", Revista Trayectorias de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

(2005). Globalización y problemas de desarrollo en América Latina, Revista Aportes, Universidad de Colima.

-Nora, Lustig. (2000). Jornada de 10 de julio.

-Nora, L; Arias, O y Rigolini, J (2001). "Reducción de la pobreza y crecimiento económico: doble causalidad. Trabajo preparado para el seminario "Teoría del Desarrollo en los albores del siglo XXI, evento conmemorativo del centenario del nacimiento de Raúl Prebisch, CEPAL, Santiago de Chile, 28 y 29 de agosto.

-International Food Policy Research Institute (2000) Evaluación de los resultados del Programa Educación, Salud y Alimentación, 8 tomos. México: Progresas.

-Palma, E. y Rufian, D (1991). "Las nociones de centralización y descentralización". En: La descentralización, problema contemporáneo en América Latina. DPPS, ILPES

-Pnud (2003) "Informe sobre desarrollo humano 2002". Documento electrónico localizado en la página oficial del organismo: [www.undp.org currentHDR\\_S/](http://www.undp.org/currentHDR_S/).

-Román, Luis. (2001). Concepciones y diseños de políticas de ajuste estructural. Informe final. Casa México 1997-2001.

(2003) ¿Política social o políticas de fraccionamiento de la sociedad?. Número 27/primavera 2003. Dossier: Pobreza y bienestar: nuevos debates interdisciplinarios Universidad de Guadalajara.

-Romero, Antonio (1991). Política económica versus políticas sociales: Viejos odres para nuevo vino, Revista socialismo y participación / n° 54 / junio 1991, pp. 15-29 (Lima, CEDEP).

-Rojas, Carlos (1992). "El programa Nacional de Solidaridad: hechos e ideas en torno a un esfuerzo", Comercio Exterior, vol .42, n.5, México.

-Sen, Amartya, (1998). "Progreso y déficit social: algunas cuestiones metodológicas", Coordinadores (Meghnad, Desai; Sen A y Boltvinik, J). Índice de progreso social: una propuesta. UNAM, coordinación de humanidades.

-Scott, John (1999) Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA): México1 Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: Lecciones para una Reorientación de las Políticas Estudio RIMISP-FAO Informe Final CIDE México 2 de Julio.

<http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/pobreza/progresas.pdf#search='programas%20de%20combate%20a%20la%20pobreza%20en%20M%C3%A9xico>.

-Tobin, J (1993). Uno o dos brindis a la salud de la mano invisible, FCE.

-Torres, Gabriel (1996). La redefinición de la política social: entre la política de Estado y la política desde la sociedad. Coordinador Valencia, Enrique ¿Devaluación de la política social? Editorial Red Observatorio Social, Jalisco, Guadalajara,

-Valencia, Enrique, (2000). Alternancia y sustentabilidad social. Número 21/invierno 2000-2001. Dossier: Región y nación: agendas para su democratización. Universidad de Guadalajara.

-Vilas, C (1995). "Después del ajuste: la política social entre el Estado y el mercado", En Carlos M -Vilas, "Estado y políticas sociales después del ajuste: debates y alternativas", México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM y editorial Nueva Sociedad.

(1996). “De ambulancias, bomberos y policías: La política social del neoliberalismo (Notas para una perspectiva macro)”, en “Las políticas sociales de México en los noventa”, México, Instituto Mora-UNAM-FLACSO.

-Villatoro, P (2004). Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias. CEPAL, División de Desarrollo Social, Serie 87 políticas sociales. <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/14932/P14932.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/dds/tpl/top-bottom.xsl>.

-Weber, Marianne (1995) Biografía de Max Weber. México, Fondo de Cultura Económica, México.



---

## **ÁREA TEMÁTICA D. La Conceptualización, Administración y Gestión Territorial y Urbana como potencialidades para el Buen Gobierno.**

Sobre nuestra capacidad de imaginación política para el espacio público.

*Colectivo Basurama*

*(Alberto Nanclares da Veiga y Manuel Polanco Pérez-Llantada)*

*Arquitectos y miembros fundadores del colectivo.*

### **1. DE CIUDADANÍA A CIVISMO.**

En los últimos años muchas de las ciudades del estado español han ido implementando e implantando leyes de "civismo": leyes que restringen, entre otras cosas, las actividades que pueden llevarse a cabo en el espacio público y que, efectivamente, han conducido a su privatización, espectacularización y caída en desuso como espacio fundamental del encuentro y la política en la ciudad.

En nombre de la ley y bajo la amenaza de multas, se regulan muchas actividades que forman parte de las vidas cotidianas de nuestras ciudades; esto es: no se restringen o definen las actividades esporádicas que pueden hacerse (conciertos, manifestaciones, grandes concentraciones) sino que se regulan actividades tan normales como tender la ropa, besarse, jugar a la pelota, beber alcohol, tocar música, etc., etc.

Este "civismo" surgió como ideología en la Barcelona post-olímpica, lanzada a ser un parque temático de sí misma desde mediados de los 90. Paradójicamente, como parque temático de la ciudad mediterránea y de "el buen rollo" que es, se ve destruida frecuentemente por los mismos turistas a los que se consagra, quienes acuden a la ciudad a hacer aquello que esperan de ella: desde poder andar sin camiseta o descalzos hasta emborracharse y consumir drogas. En el colmo de la paradoja están las fotos que los turistas se tomaron festejando los disturbios probotellón en la Rambla del Raval allá por 2006<sup>1</sup>

Esta ideología tuvo al poco tiempo reflejos aumentados en Bilbao (otra ciudad ansiosa por cambiar de piel, y también de alma, durante la primera década del

---

<sup>1</sup>Los disturbios tras el botellón de Barcelona se saldan con 54 detenidos y 69 heridos.  
<http://www.rebelion.org/noticia.php?id=28531>

siglo XX) y más adelante en Granada. Es a la postre en esta última ciudad donde el “civismo” ha resultado más restrictivo y violento, también porque es la ciudad donde se aplica con más celo y eficacia. Pareciera que no fueran suficientes para su gobierno municipal sus signos de identidad centenarios: la tradición árabe y universitaria, la montaña o su cultura.

El “civismo” vino a sustituir y ampliar los aspectos más reaccionarios del ciudadanía: una mezcla de “buenos sentimientos”, “sentido común”, “convivencia”, “respeto” y, en definitiva, un estrechamiento de lo posible a base de recortar lo deseable a la altura de lo que una modélica e inexistente familia blanca de clase media, teóricamente necesita para vivir una vida tranquila y feliz. Fuera de ello sólo hay caos, injusticia y egoísmo por parte de todos aquellos diferentes, sean mendigos o borrachos, músicos o manifestantes, viejos o niños, minusválidos... Si a lo largo de los ‘90 el espacio público fue denostado por esa misma familia inexistente que se refugió en el shopping mall, la ciudad contemporánea ha decidido convertirse en un Shopping Mall para poder “atraer” a esa familia consumidora.

Por suerte la urbanidad Madrileña no se ha visto doblegada por el “civismo”, ni tampoco por las muchas reformas físicas y legales que el alcalde Galardón acometió durante sus ocho años de mandato: las zonas de Montera, Arenal y Sol, la zona de *Triball*, Luna y Callao, así como gran parte del distrito de Lavapiés y el de Tetuán y otras muchas plazas del centro han sido reformadas, sin lograr -por razones demasiado complejas para desarrollar en este documento- su objetivo original de expulsar a sus usuarios habituales, sean estos mendigos, prostitutas, *botelloneros*, consumidores de drogas, vendedores de productos pirateados o resto de personajes indeseables para los 25 años de gobiernos conservadores en Madrid.

La proliferación de los *manteros* fue sin duda uno de los rasgos estéticos que más “africano” hicieron el espacio público de Madrid. No sólo por la procedencia de muchos de estos vendedores, sino también por la densidad de la venta informal y de personajes que utilizan el espacio público como el espacio y salón de estar del que carecen en su casa, ambos rasgos típicos de la estética de la ciudad africana. Como veremos más adelante, parece que sacar a estos personajes de las “estrías” que aún tenía la plaza, fue una de las razones por las que la Puerta del Sol se convirtió en un espacio continuo con forma de gran planicie.

## **2. ANTECEDENTES. EL FORAT DE LA VERGONYA.**

El documental El Forat<sup>2</sup> cuenta con detalle el proceso que hizo que durante varios años, la única plaza distinta del centro de Barcelona pudiera existir.

---

<sup>2</sup> PEÑA Falconetti. “El Forat”. 2004. 75 min.

La historia es simple: se derriba una manzana del barrio de la Ribera, dentro del plan de reforma de ese barrio "degradado", del que el fantástico Mercat de Santa Caterina del estudio de arquitectura EMBT es el broche de oro.

Está anunciada la construcción de un parking subterráneo, pero el hueco (el forat en catalán) queda vallado y las obras se mantienen paradas durante meses. A finales del 2001 los vecinos instalan un árbol de Navidad que es desalojado por la policía, lo que conduce a la invasión y toma del recinto.

En aquellos 5.000 m<sup>2</sup> y durante los siguientes 5 años se produce un proceso de gestión vecinal, tanto espacial, como constructiva y política; se construye una cancha de fútbol, varios huertos, mobiliario para diversos usos, columpios infantiles, una fuente de agua potable y un escenario para la celebración de un festival flamenco que a lo largo de sus ediciones fue cobrando creciente notoriedad.

Pero además se construye una sociedad de vecinos que se cuidan entre ellos, que se conocen (obvio, el barrio es pequeño y denso) pero que también se reconocen. Comunidades de inmigrantes y habitantes originarios de la zona, gitanos y *payos* y habitantes de varias casas *okupas*, se dotan mutuamente de responsabilidad para construir en ese "agujero de la vergüenza" una Plaza, que existe mientras las reformas profundas del barrio avanzan a su ritmo.

El gobierno municipal de la Ciudad Condal, siempre represor, se enzarza en una lucha que termina en octubre de 2006 con la plaza, una vez más, vacía y rodeada de Mossos de Esquadra<sup>3</sup>.

Tras el desalojo se construye el parking subterráneo planeado, y sobre él se reconstruyen los mismos elementos que había construidos, sólo que de manera "normativa", "estatal", "legal". El aspecto de la plaza es prácticamente el mismo, sólo le falta la vida. Al menos se consiguió que la plaza siguiera teniendo el suelo de tierra (*conditio sine qua non* en las negociaciones que se produjeron entre los vecinos y el Ayuntamiento tras el desalojo), característica que a día de hoy hace que sea la única plaza con pavimento de tierra que existe en todo el centro de Barcelona.

### **3. EN EL PRINCIPIO FUE EL BOTELLÓN.**

A mediados de los '90 España era un país tranquilo, entregado a la idea de país que proponía el PP. Pocos conflictos políticos sobrevivieron al *Segundo milagro económico español*, y aún los conflictos en defensa del territorio y en contra de la guerra, que tan socialmente fructíferos serían durante la siguiente década, no habían logrado hacerse un hueco en la agenda ciudadana.

---

<sup>3</sup> **DELGADO** Ruiz, Manueli. "El 'forat de la vergonya". Artículo publicado en El País. [http://elpais.com/diario/2006/10/10/catalunya/1160442449\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2006/10/10/catalunya/1160442449_850215.html)

Así las cosas, a mediados de los '90 algunos grupos de jóvenes empezaron a juntarse a beber alcohol en las calles fuera de temporadas festivas. Durante toda la primavera y verano, al hilo de las grandes celebraciones de las capitales de provincias (Fallas, San Fermín, ferias de Andalucía, etc.) los jóvenes cambiaban el bar por la calle, y la clásica *litrona* en el banco por varias decenas de litros de *kalimotxo*, o una botella de alcohol de 40 grados (vodka, ron o whisky, a elegir), una botella de refresco de dos litros, una bolsa de hielo y un lugar concurrido por otros miles de jóvenes. Este fenómeno adquirió el nombre de *botellón*.

Si bien es difícil determinar cuándo empezó a ser un evento masivo, sí es destacable que el verano de 1997 con sus pertinaces sequías se hizo eterno, lo que condujo a "hacer *botellón*" en Madrid incluso en invierno.

Esta actividad se convirtió en la única forma de ocio nocturno para muchos de los que éramos jóvenes en aquella época y en una pesadilla para las autoridades, que veían varios parques de su ciudad convertidos en vertederos cada domingo por la mañana.

El *botellón* en invierno incluía además hacer hogueras: se quemaba todo lo disponible (tetra bricks, botellas, cartón, madera...). Resulta hoy prácticamente inconcebible como práctica cotidiana una hoguera alimentada colectivamente por varias decenas de personas, salvo las hogueras de la noche de San Juan, que por pertenecer a la lista de "fiestas tradicionales" salva de alguna forma las leyes cívicas.

Ya en el año 2006 en Basurama dimos una charla en la que hablábamos del *botellón* como "forma creativa de reutilizar espacios (públicos) degradados" en el I Congreso Internacional de la Juventud<sup>4</sup>. Puede que esta forma de usar el espacio público sea un "patrimonio legítimo" de nuestra generación (la de los nacidos en los '80).

La prohibición del "dispositivo alcohol" (en pocas ciudades de España se puede comprar alcohol después de las diez de la noche), sin embargo, no modifica sustancialmente el deseo de estar en la calle. Tal vez ha bajado el volumen de basura generado en las zonas de *botellón*, pero no hay manera de prohibir la vida. El límite de "lo posible" en la calle es infinitamente elástico, como demuestran las más variadas fiestas populares que existen en todo el territorio español.

Después del *botellón*, las famosas "quejas de los vecinos" (seguramente el vector político más fantasmagórico de nuestra época) van dirigidas ahora al crecimiento exponencial de terrazas de bar. Estas conviven con los *lateros*, que se han encargado rápidamente de saltarse la ley, y siendo más versátiles y eficientes que el Estado, ofrecen un servicio imbatible: una lata de cerveza fría en tu mano por sólo un euro. Hoy como en los '90 se hace el mismo "uso alcohólico" del espacio

---

<sup>4</sup> **BASURAMA. CASTRO** Bejamín y **RODRIGUEZ** Migueli. "Basurama: proyectos". <http://www.madrid.mobi/UnidadesDescentralizadas/EducacionyJuventud/Juventud/JornadasYCongresos/Ficheros/LibroDePonencias.pdf> Página 192.

público que propuso el *botellón*, sólo que ahora con una gestión económica distinta.

#### 4. MADRID Y LA NOCHE EN BLANCO 2010.

¿Cuál es la diferencia entre un partido de tenis en la Gran Vía organizado por Nike y uno organizado por nosotros? Nos lo preguntábamos constantemente con todos los artistas a los que tuvimos la suerte de comisariar en La Noche en Blanco 2010.

La respuesta es simple: el control.

En el partido de Nike, todo está controlado. Puede ganar Nadal o Federer, pero no va a ocurrir nada fuera del guión. Sin embargo en el arte público que nosotros concebimos es inexcusable que el participante también sea creador de la obra y, como co-creador de la obra se apropie de ella. Y por tanto también de la situación y el contexto, lo cual conducirá directamente a que no sepamos cómo o si podemos controlar lo que va a ocurrir. En La Noche en Blanco todo tenía que estar *a priori* controlado, aunque sepamos que un millón de personas por la calle no puedan ser controlados al cien por cien.

El espacio público fue uno de los ejes centrales de la política del alcalde Gallardón, no sólo su reforma física y su legislación, sino sobre todo su imaginario colectivo: desde las luces de Navidad hasta la delimitación de lo que es era una fiesta popular y lo que no (un caso ejemplar es el de las fiesta del 2 de mayo en el barrio de Malasaña), la representatividad de algunos edificios (como por ejemplo y especialmente el cambio de la sede del Ayuntamiento), lo que significa "limpieza", "silencio" y muchas otras áreas de la cultura urbana.

En su política típicamente dicotómica, Gallardón llevó adelante la construcción de los PAUs, una forma de ciudad sin cualidades de espacio público que en Basurama estudiamos para la realización de la exposición *Basurama Panorámica* en el año 2006<sup>5</sup>. En aquellos diseños urbanos también se sobredimensionaron los dos grandes tópicos del espacio público: tamaño y metros cuadrados. Una calle necesita mucho más que eso para existir. En el centro, por su parte, terminó de definir y construir el espacio público contemporáneo como recurso para ser alquilado.

En una ciudad que abrazó como ninguna el deseo y los postulados de ser una "Ciudad Global", el consumo se impuso como forma de organización y pensamiento de la vida en común. En los espacios públicos reformados por Gallardón, se siguen dando toda clase de eventos más o menos insípidos. Son insípidos por ser eventos controlados y de consumo (tanto de marcas como de

---

<sup>5</sup> **BASURAMA** y **REY Miguel**. "De la basura a la basura pasando por la basura". [http://www.basurama.org/b06\\_expo\\_basurama\\_panoramica\\_contenido.htm#a](http://www.basurama.org/b06_expo_basurama_panoramica_contenido.htm#a)

espacio público), aunque a lo largo de los años vayan mutando para adaptarse a algunas de las tendencias más "frescas".

Nosotros veníamos, como todos los madrileños, de vivir muchos eventos en la calle: la tradicional Cabalgata de Reyes se había convertido en un desfile mastodóntico, el desfile del Orgullo Gay en uno de los más grandes del mundo, invadiendo todo el centro durante siete días, el viejo MAPOMA (Maratón Popular de Madrid) se había multiplicado en muchas carreras populares cada domingo de primavera, etc.

Además, habíamos vivido manifestaciones masivas (11-M, NO a la Guerra) así como los más diversos chiringuitos de propaganda: Reyes Magos y Papá Noel en la puerta de centros comerciales, una pista de snowboard en una plaza céntrica de Madrid, la celebración de la Eurocopa de fútbol del 2008, una playa ficticia y varios "festivales olímpicos" para celebrar las reuniones del COI, además de varios fenómenos "desde abajo", como los primeros *flashmobs*, la Bici Crítica, la Ciclonudista o el festival Madrid Abierto. Etc., etc.

Así, algunos de los proyectos que comisariamos en la Noche en Blanco del 2010 pretendieron no ser barracas de feria más o menos sofisticadas en las que el público hace cola para ver o disfrutar de una atracción, sino que propusieron un boceto de institucionalidad: un sistema de gestión y relaciones entre las personas.

Esas institucionalidades dieron de hecho forma de al espacio, tanto como el espacio las definió. Estas instalaciones estaban diseñadas específicamente para su espacio, su entorno y sus usuarios y pretendían ser plataformas que podían ser utilizadas de maneras propias y apropiadas por cada cual. No eran una máquina de juegos o interacciones en las que hay que seguir una regla o recorrido para conseguir una diversión o beneficio determinado, sino más bien plataformas que promovían nuevas relaciones, tal y como concebimos que podía ser vivida la ciudad a través de nuestra propuesta de comisariado<sup>6</sup>.

Si cada espacio supone una institucionalidad y cada institución demanda un espacio, el tiempo en que vivimos, la ciudad y la sociedad que queremos necesita nuevas infraestructuras en las que nuevas relaciones puedan darse. Si un espacio, por muy imaginativo y sorprendente que sea, por más efectivo en la producción de relaciones, sociedades y políticas que sea, no puede imaginar nuevas instituciones, una vez más, nos confirmaremos como decoradores de la barraca que el poder nos presta para protegernos de los elementos.

La imaginación espacial, pues, no sirve para nada si no va aparejada de imaginación para diseñar instituciones. En un proceso constantemente recursivo, el espacio debe poder ayudarnos a imaginar instituciones, y esas nuevas institucionalidades deben demandar nuevos espacios.

---

<sup>6</sup> **BASURAMA**. "Sobre la participación de Basurama en LNEB 2010".  
<http://basurama.org/lneb/?p=8>

## 5. @ACAMPADASOL.

Antes de que unos cuantos iluminados (en el mejor sentido de la palabra) decidieran que "aquí hace falta un espacio público" (tal y como se cuenta en 15M.cc<sup>7</sup>) y se dispusieran a dormir en la Puerta del Sol la noche del 15 de mayo de 2011, e inauguraran con ello el momento y el movimiento político español más importante de las últimas décadas, había habido dos acampadas muy populares en Madrid.

Durante más de un año (entre 2000 y 2001) los trabajadores de Sintel, una empresa de infraestructuras de telefonía que Telefónica había conducido a la quiebra, durmieron en el Paseo de la Castellana en torno al Ministerio de Industria. Allí construyeron lo que llamaron el *Campamento de la Esperanza*, una ciudad de miles de habitantes construida enteramente a partir de materiales reutilizados en el que había una pequeña organización social y muchos programas para entretener, alimentar, lavar y permitir reunirse a muchos trabajadores que habían venido desde sus ciudades a quedarse en Madrid hasta que les dieran una solución que, finalmente (aunque parcialmente) consiguieron.

Después de ver su ejemplo de reutilización (¡hasta usaban clavos 100% reutilizados de pallets!) en la impresionante película El efecto Iguazú<sup>8</sup> nosotros los invitamos a participar en el festival Basurama03, el primer festival que diseñamos con el esquema de invitar a aquellos que nos resultaban interesantes.

La otra acampada es también un hito para nuestra generación: la "Acampada del 0,7%", una iniciativa de que exigía el gasto del 0,7% del PIB en cooperación al desarrollo, formada por toda clase de organizaciones sociales, que durante el otoño e invierno de 1996 acampó en el Paseo de la Castellana, sin lograr su objetivo. En ella ya ejercía de líder local un ahora muy conocido Pablo Iglesias y muchos aprendimos a "poner el cuerpo" de la manera más básica.

Aquellos jóvenes que durmieron cinco semanas en la Puerta del Sol no reclamaban discursivamente "democracia real YA", sino que la ejercitaban en su propia práctica. No creemos que sea irrelevante el hecho de que las acampadas siguieran el modelo de la Plaza Tahrir de El Cairo, que conmovió al mundo en febrero de 2011. El impulso inicial para @acampadasol asume como posible un pensamiento africano, que por supuesto desborda nuestro esquema europeo. Obviamente, "la plaza española" está adaptada a los usos y costumbres de los jóvenes que, por ejemplo, han llenado zonas de acampada de festivales. Además de un prototipo de ciudad -con su forma y sus instituciones centrales, su orden, sus calles, etc.-, las acampadas que se produjeron en diversas ciudades del Estado en aquella primavera y verano de 2011 fueron un prototipo de democracia,

---

<sup>7</sup> GRUESO, Stépahne M. "15M15M: "Excelente. Revulsivo. Importante"". 75 minutos.  
<http://madrid.15m.cc/p/documental.html>

<sup>8</sup> VENTURA, Pere Joan. "El efecto Iguazú". 90 minutos.

es decir un prototipo de ciudadanía, suponiendo que una ciudad es una cierta forma de relacionarse entre personas.

En aquellas ciudades temporales existían de manera totalmente insospechada operaciones fundamentales de "civismo" (en su sentido más clásico y convivencial, el menos reaccionario), como puede ser el cuidado, el respeto por los horarios, la protección física entre iguales, así como un servicio de organización y orden para los conflictos que, naturalmente, surgen en cualquier sociedad mínimamente compleja.

Todo ello sin la intervención siquiera subsidiaria del Selur (Servicio de Limpieza Urgente), esa instrumento de la administración municipal de Madrid que toma la excusa del medioambiente para controlar, dirigir y restringir el espacio público, mediante la sacrosanta "limpieza" de las calles y las plazas, objetivo moral y político inexcusable para todas las sociedades cristianas.

Todas las instituciones tradicionales del estado se dedicaron a demonizar estas acampadas durante el 100% de su duración, conscientes como fueron del terremoto que suponía esa "ciudad dentro de la ciudad" para todo el *status quo* de la sociedad española. Lo decible, lo pensable y lo posible fueron expandidos tan radicalmente que hasta que no se exploren todos sus límites, el 15-M no podrá darse por terminado. Fueron demonizadas precisamente por todo aquello que no hacían; comportase como la sociedad a la que sustituían: no eran sucias, ni eran espacio de *botellón*, ni de fiestas, ni ruidosas... Ni siquiera fueron consumistas ni individualistas, que son los dos pilares ineludibles de nuestro tiempo.

En las réplicas políticas de ese terremoto -instituciones como la PAH, las asambleas de barrio y los miles de grupos de trabajo de todas las cuestiones acuciantes para la sociedad española- este deseo de ciudad está presente, tanto como lo está en sus réplicas espaciales. En los últimos años, una serie de "espacios públicos autogestionados por la ciudadanía" vienen funcionando con éxito: El Campo de Cebada, Esta es una plaza, Can Batlló, el Solar Corona, autoBarrios SanCristóbal, todos los huertos de la Red de Huertos Urbanos de Madrid y otros muchos espacios con menos impacto en los medios de comunicación o en congresos como este.

Estos espacios dan forma definida a la comunidad, la sociedad y la política que todo espacio público debería tener. Todo lo que allí sucede, sean eventos masivos de actividades tan diversas como el deporte, el cultivo agro-ecológico comunitario o ciudadanas que van allí "a hacer nada", supone una contrarréplica a los espacios públicos oficiales y una enmienda a la política de gestión de la ciudad y a la falta de imaginación política y técnica para el uso del espacio público.

Pero si estos espacios no logran ser más que espacios que convocan a algunos a participar en ellos (es decir, si no logran hablarle al resto de la ciudad), entonces se convierten en una suerte de refugios inversos al shopping mall contra un espacio público en efecto usurpado por esas familias consumistas de clase media.

## 6. ¡PIENSA, SOL!

No por ser conocida la historia resulta menos turbia e increíble: un día empieza a circular por internet de manera viral, esto es, sin fuente conocida y a gran velocidad, una imagen de la Puerta del Sol con un *chiringuito* y una terraza de unos 300m<sup>2</sup>. Se supone que ese es el proyecto que el nuevo gobierno municipal de la alcaldesa Ana Botella tiene para la Puerta del Sol. Una respuesta a medio camino entre la necesidad de ingresar dinero a través del alquiler del espacio público disponible y la necesidad de controlar las muchísimas manifestaciones convocadas y espontáneas surgidas tras el movimiento 15-M, que había tomado la plaza como su talismán y centro neurálgico (como por ejemplo la persona que esperó colgada de una farola el veredicto del COI sobre las olimpiadas de 2020).

Parecía una clásica maniobra de los gobiernos del PP, la de tirar una pedrada casi delirante para luego hacernos tragar con un desastre menor, aparentemente mucho más aceptable. Sin embargo, el "think tank" sobre Madrid *Madrid Think Tank* recogió el guante de la propuesta proponiendo un "proceso participativo" y un "concurso internacional de ideas" para reformar el área de Sol.

Más allá de la falta de participación, o de lo innecesario del proceso (la Puerta del Sol ya estaba llena de ideas, las que propuso @acampadasol) y de la victoria de una propuesta tan aséptica y elegante como inútil (la del estudio de Linazasoro, habitual diseñador de espacios públicos), lo interesante fue cuán rápido resultó obsoleto el concurso.

Convocando una serie de "expertos": arquitectos, historiadores, sociólogos (¿puede realmente haber algún experto en plazas que lo sea más que cualquier ciudadano?) para prender el debate, proponían una serie de usos e ideas para la plaza, que el antropólogo Alberto Corsín rebatió con certeza<sup>9</sup>: no tiene sentido pensar en la reforma de una plaza sin pensar qué es una plaza hoy en día.

Es decir, la cuestión no es pensar el contenido de la plaza, sino su sentido completo. Puede ser tan válido un parking de bicis, una zona infantil y unos árboles centenarios como una zona para skaters, una estatua y una zona para caca de perros o como un banco con cientos de puestos de trabajo con enchufes y wifi.

El espacio público, hoy en día, ha dejado de tener forma para tener sentido.

---

<sup>9</sup> **CORSÍN**, Alberto. "Piensa Sol (I)".  
<http://www.prototyping.es/uncategorized/madrid-al-sol> .

## **7. DE AQUELLOS BARROS... ¡ESTOS JARDINES! LOS JARDINES DEL ARQUITECTO RIBERA O LA PLAZA DE BARCELÓ.**

Con los cambios de las pautas de consumo y al hilo de la "retail gentrification", se ha propuesto en los últimos años un plan de reformas de varios mercados madrileños. Entre otras muchas medidas, se convocaron concursos públicos (esa técnica tan democrática) para modificar su entorno y rehacer los mercados de San Antón, Barceló y La Cebada .

En el caso de Barceló, mientras duraran las obras del mercado, los comerciantes se instalaron en un mercado provisional "desmontable" de acero y plástico instalado sobre los jardines del Arquitecto Ribera, uno de las "zonas cero" del botellón de los 90.

Mucho tiempo antes de que las obras terminaran, un grupo de vecinos se conforman bajo el nombre *Vecinos Haciendo Jardines* para personarse en el debate sobre, en principio, el desmontaje del mercado y la restitución de los jardines.

Meses de debates con la participación de vecinos muy bien formados para la tarea, han conducido a un proceso "participativo" en el que el ayuntamiento diseña y da a elegir a los vecinos entre tres opciones de jardines: "La Y", "La O" y "La U". Sus nombres sólo hacen referencia a la forma que toman las zonas verdes en el espacio. Sólo se puede elegir dónde van los árboles, parterres, bancos y zona infantil. Y nada más. Porque las propuestas no tienen nada más.

Después de décadas de reformas y diseños de espacios públicos de las más variadas formas (ver los ejemplos del European Prize for public space<sup>10</sup>), de las "plazas duras" de Barcelona al EcoBoulevard, después del Forat de la Vergonya de @acampadasol, después de reformar TODAS las plazas del centro de Madrid... En estas propuestas que el Ayuntamiento de Madrid ofrece a los vecinos del área de Barceló no sólo falta imaginación y creatividad, lo que es más grave es que no hay ni rastro de las plazas que vivimos, no hay ni rastro de nuestra vida. Tal vez el error fue considerar que los jardines, pueden tener cabida como forma contemplativa de la naturaleza en la ciudad.

Y sin embargo los participantes en el proceso toman este resultado como una victoria: se aseguran de que el gobierno cumpla su palabra de demontar el mercado desmontable.

## **8. DOS DERROTAS DE REGALO Y UNA OPORTUNIDAD.**

El Centro Social La Traba fue desalojado y derruido en el mismo día, en pleno agosto. La mayor pista de BMX cubierta de Europa lleva años siendo autoconstruida por los jóvenes del barrio. Se convocan jornadas de debate para la

---

<sup>10</sup> <http://www.publicspace.org/en>

petición de la cesión del mercado de frutas y verduras de Legazpi, siendo apoyados por muy diversos agentes. El Patio Maravillas solicita al gobierno municipal que se haga cargo del problema que genera para el barrio el posible desalojo de su sede actual a manos de una empresa que ha comprado su edificio para hacer apartamentos turísticos...

Pedir y conseguir espacios, hoy en día se ha convertido en algo posible.

La Plaza de España, después de años de abandono y venta por liquidación, se va a remodelar. El Ayuntamiento convoca un programa de participación muy criticado en el que los ciudadanos pueden participar... ¡Felicitando al Ayuntamiento!

El mercado de frutas y verduras de Legazpi, y la lucha del Patio Maravillas para ser escuchada por el gobierno municipal y conseguir un edificio cedido para continuar con su actividad y función social son situaciones de enorme oportunidad. Aunque un hipotético gobierno de izquierdas gobernara Madrid, y cediera estos espacios, no ganaríamos nada si no nos hacemos cargo de cómo estamos usando, gestionando y soñando nuestro espacio público.

La posibilidad de desborde, de descontrol y de cambio está en nuestra mano.

## **9. INICIATIVAS VECINALES Y GOBIERNO. LOS “OTROS” QUE SON “NOSOTROS”. URBAN COOKS.**

Todas estas experiencias de espacios gestionados por la ciudadanía en Madrid que tratan de interlocurar con la administración, están suponiendo experiencias pioneras en la ciudad. Como procesos experimentales que son, estas experiencias plantean cuestiones inéditas en el ámbito legal, administrativo y jurídico, que son difíciles de resolver, ya que no existen los instrumentos administrativos adecuados ni hay referentes previos.

Todo esto sin contar con la cuestión de la voluntad de los políticos, que en las administraciones españolas está por encima y acumula un poder mucho mayor que el de los técnicos y trabajadores de la administración (aunque estos a veces encuentren las artimañas para boicotear u obstaculizar las decisiones políticas).

En cualquier caso este ecosistema de espacios públicos de gestión ciudadana, inmersos cada uno de ellos en su propio proceso (de aquí salvaríamos a la Red de Huertos Urbanos, que rápidamente ha aprendido que una red es más fuerte que un sólo individuo), está suponiendo que cada experiencia ciudadana en el espacio público articule su propia negociación (o lucha) con la administración para resolver necesidades que en realidad son comunes a todos ellos: desde legalizar la cesión del espacio a tener acceso a las infraestructuras públicas (luz, agua...), pasando por cuestiones como la homologación y responsabilidad civil de los elementos construidos que conforman el espacio.

Como respuesta a esta situación han surgido en los últimos años diversos proyectos propuestos desde una nueva generación de ciudadanos que al igual que los miembros de Basurama han crecido y se han desarrollado en todo este contexto que hemos descrito (muchos de ellos son también arquitectos o investigadores en ciencias sociales), que tratan de abordar esta problemática, como es el Vivero de Iniciativas Ciudadanas (que visualiza y mapea las iniciativas y sus necesidades), Inceasis (que compendia y cataloga los procesos legales que ha seguido cada iniciativa), o Citykitchen y La Mesa Ciudadana, que tratan de generar un espacio de aprendizaje y pensamiento conjunto entre iniciativas ciudadanas y técnicos de la administración.

Es en este panorama donde se inserta el proyecto Urban Cooks<sup>11</sup>, un proyecto de ámbito europeo que pretende establecer un proceso de investigación simultáneo y paralelo en Madrid, Skopje y Belgrado, ciudades donde se ha detectado una problemática similar.

Valiéndose de las diferentes casuísticas de las ciudades participantes y de la experiencia de todos los profesionales europeos que colaboran en el proyecto, Urban Cooks trata de diseñar diversas herramientas y metodologías que puedan mediar entre el contexto de cada administración y las necesidades de las iniciativas ciudadanas.

El objetivo final del proyecto Urban Cooks es colaborar dentro de cada contexto urbano a la definición de herramientas, protocolos y espacios de trabajo que permitan una mejor interacción entre los procesos ciudadanos de gestión de espacios públicos y los técnicos de las administraciones municipales, y que además sean herramientas operativas y accesibles para las diferentes casuísticas. Queremos pensar que este proyecto junto con todos los anteriormente descritos, colabora en la apertura de lo que hasta ahora es una pequeña fisura en la gestión ciudadana de lo público.

El proyecto Urban Cooks Platform es un partenariado compuesto por tres entidades, cada una de ellas responsable de coordinar las actividades en cada una de las ciudades participantes: En Madrid el colectivo de Basurama, responsable de las actividades en Madrid, en Belgrado la Escuela de Arquitectura de Belgrado y la Asociación Mikser y en Skopje el Institute for Sociological, Political and Juridical Research.

El proyecto arrancó en diciembre de 2013 con un encuentro de todos los socios en Madrid y acabará en el mayo de 2015 con la fundación (esperamos) de tres plataformas o espacios que den apoyo a estos procesos ciudadanos y faciliten la interacción entre los mismos y la administración municipal.

En Madrid, el principal eje de acción y espacio de investigación ha sido el proyecto *autoBarrios SanCristóbal*, en el barrio de San Cristóbal de Madrid. En este proyecto Basurama junto con la arquitecta Sarah Fernández Deutch y los agentes locales conformados como *Plataforma Autobarríos*, han puesto en

---

<sup>11</sup> <http://www.urbancooks.eu>

marcha una metodología de participación, transformación creativa, cuidado del proceso y diálogo con la administración, que pensamos que puede ser aplicable a otras experiencias, teniendo en cuenta que el nivel de complejidad del tejido social del barrio de San Cristóbal y las condiciones socio-económicas en las que se ha gestado este proyecto son difíciles de igualar.

En lo referente a la interacción entre ciudadanía y administración, nuestra experiencia tras varios años de creación, apoyo y asesoramiento en espacios de gestión ciudadana nos ha hecho ver que dentro de ese enorme ente que es un ayuntamiento (y qué mejor ejemplo que el Ayuntamiento de Madrid), que la ciudadanía más activa y militante siente como “el otro”, hay un apreciable número de personas que desde dentro de la administración tratan de defender el interés público y mejorar las condiciones de vida y convivencia en la ciudad. Esos “otros” pueden ser en realidad parte de “nosotros”.

Desde su posición y con sus herramientas, este grupo de técnicos trata de insertar estas nuevas realidades en la realidad jurídica y administrativa en la que se mueven. Cabe preguntarse hasta qué punto estas experiencias de interacción entre iniciativas ciudadanas y técnicos proactivos son capaces de acercar lo legítimo a lo legal y modificar de alguna manera, aunque sea mínimamente, los mecanismos de la administración. Sirva como ejemplo el proceso de regularización de los huertos urbanos emprendido por el Ayuntamiento de Madrid y la Red de Huertos Urbanos, con sus éxitos y sus fracasos.

Quizás no es una cuestión de encaje en los marcos jurídicos y legales existentes, sino de inventar otras herramientas nuevas que den respuesta a las necesidades que estos nuevos espacios de gestión ciudadana tienen. Sin enjaular o limitar las condiciones de lo posible que estas experiencias proponen y a la vez siendo marcos estables, replicables y asumibles por los mecanismos de la administración.

## **10. CONCLUSIÓN.**

Parece que no podemos pensar más en el espacio público como "servicio", sino como infraestructura abierta, para ser desarrollada, utilizada, explotada y rediseñada por la política de una ciudad.

Sirva como ejemplo de esta diferencia la que puede haber entre un carril bici -que todos pueden usar como quieran- y un servicio municipal de alquiler de bicis, que además de ser de pago, incluye tantas restricciones como cualquier otro servicio: todas las leyes económicas y de rentabilidad para el uso de las mismas, por un lado, y todas las regulaciones "para su correcto funcionamiento", por otro.

Sabemos, en fin, que la bici ha vuelto a nuestras ciudades por el empuje de unos cuantos ciudadanos que la han retomado. La *Bici Crítica* y la *Ciclonudista* en Madrid son uno de los actos callejeros predilectos de Basurama: no tiene organización que lo convoque, ni leyes externas que lo regulen y supone una forma de "fiesta activa" de máxima eficacia política y que, como en otros muchos

campos, el gobierno va por detrás de la imaginación política de la inteligencia colectiva.

Que esa inteligencia que todos estos nuevos ejemplos de gestión ciudadana de lo público están mostrando no se convierta en burocracia en el momento en el que pasa a ser "oficial", es un reto que todos, como ciudadanos, técnicos y políticos que somos, debemos asumir como inexcusable



---

## **ÁREA TEMÁTICA D. La Conceptualización, Administración y Gestión Territorial y Urbana como potencialidades para el Buen Gobierno.**

Planificación Participativa para un Planeta Resiliente. Experiencias recientes desde el Observatorio para una Cultura del Territorio (OCT)

*Verónica Hernández-Jiménez\*, Richard Hewitt\*\**

*\*Ingeniera Agrónoma, Doctora en Planificación Participativa. Investigadora en el Observatorio para una Cultura del Territorio (OCT) y en el GI Ecología y Paisaje de la Universidad Politécnica de Madrid (UPM)*

*\*\*Arqueólogo del Paisaje, Doctor en Geografía. Investigador en el Observatorio para una Cultura del Territorio (OCT)*

### **RESUMEN**

La riqueza de iniciativas de implicación de la sociedad en los procesos de ordenación territorial y el desarrollo del carácter multifuncional que tiene el territorio son las claves para un planeta más resiliente. A través de esta ponencia, el Observatorio para una Cultura del Territorio, expone la diversificación de acciones a diferentes escalas y la puesta en valor de las características funcionales del territorio llevadas a cabo, alcanzando un amplio abanico de buenas prácticas para el Buen Gobierno, desde la investigación, la reflexión y la acción.

### **SUMMARY**

The richness of the initiatives involving society in the processes of regional planning as well as the development of territorial multifunctional character are key for a more resilient planet. This conference paper is argued by the researchers at the Observatory for a Culture of the Territory aiming to share the wide range of multiscale actions set up jointly with the processes carried out to enhance the inner territorial characteristics, reaching a wide range of good practices for Good Governance dealing with research, reflection and action.

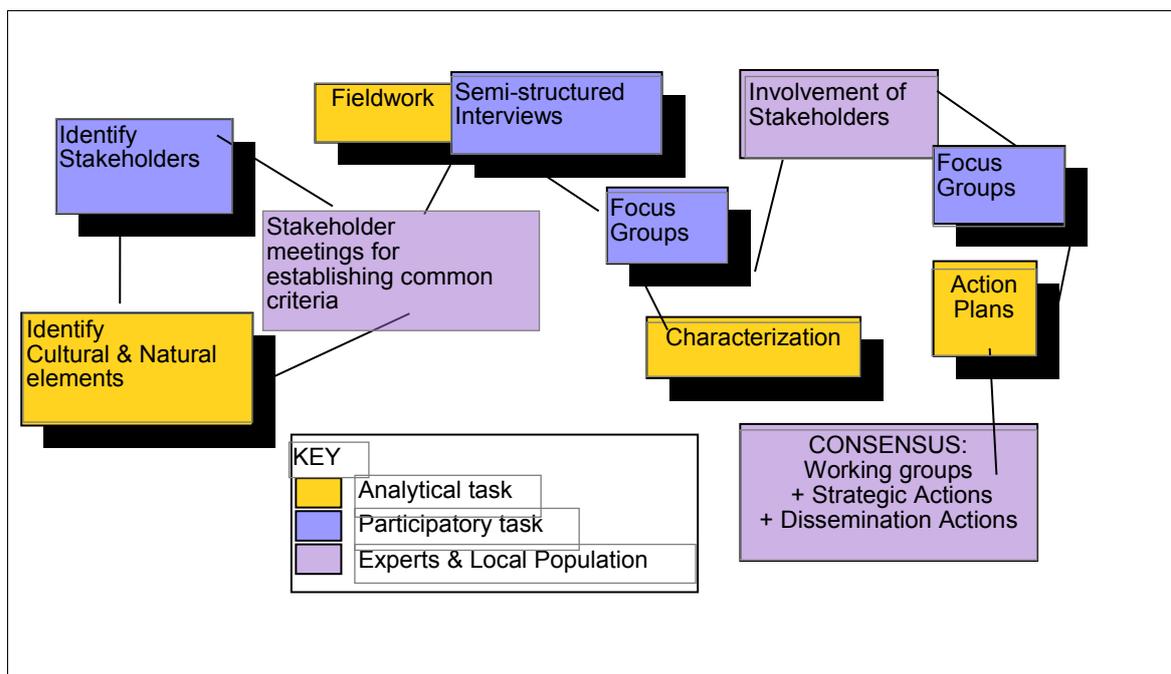
## 1. ANTECEDENTES

El informe de Naciones Unidas “Resilient People, Resilient Planet” (2012) ha generado una nueva fuente de inspiración en los ámbitos académico, social y político, todos ellos muy denostados por la crisis mundial, en la búsqueda de una sociedad más resiliente. Bajo este lema, parece sin duda imprescindible integrar a las personas en la planificación, gestión y desarrollo del territorio en el que habitan, ya que como también se reconoce en las conclusiones de la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio de España (2011), los seres humanos han sido los principales transformadores de los ecosistemas en los últimos 50 años. Diversos autores (Alguacil y Denche 2002, Fernandez-Muñoz 2008, Farinós, Romero y Salom 2009, Hewitt y Hernández-Jiménez 2010, Romero et al. 2012) destacan la falta de participación de los agentes involucrados en los procesos de ordenación territorial en España, al igual que la falta de adaptabilidad del sistema de planificación, dificultando así, cualquier innovación en el mismo (Folke et al. 2005). Si bien es cierto de que en muchos casos se trata de una falta de flexibilidad y transparencia estructural inherente de un sistema anticuado, rígido y demasiado politizado, hay muchas oportunidades para mejorar la participación de los agentes sociales en la toma de decisiones a través del Buen Gobierno. Acercando los extremos del binomio **\*\*planificación-gobernanza\*\*** (regulación y normativa vs. distribución de poderes en las distintas escalas) encontramos enfoques metodológicos de investigación integrada que pueden acabar teniendo un impacto real y duradero en la ordenación territorial española.

## 2. ENFOQUE METODOLÓGICO

El enfoque metodológico se desarrolla en el marco de la investigación integrada - *integrative research* (Tress et al. 2004, Winder 2004) que combina métodos analíticos y discursivos, alternando fases discursivas de definición de problemáticas con fases analíticas de búsqueda de soluciones. Bajo este enfoque se pretende incluir a los diferentes agentes relevantes en los procesos de análisis y debate sobre la definición de las políticas territoriales. Políticos, planificadores e investigadores pertenecen con frecuencia a un grupo de agentes relativamente privilegiados, mientras que existen otros agentes cuyos intereses suelen estar excluidos del discurso convencional y de las estructuras administrativas (Healey 1994, Hernández-Jiménez et al. 2009a). Esta metodología es particularmente apropiada para alcanzar el Buen Gobierno, ya que no establece una clara delimitación entre los métodos de investigación y de gestión, a la par que supone un reto tanto para los investigadores, como para los gestores y la sociedad civil. Con este enfoque se entiende el proceso de planificación no como un instrumento puramente analítico, sino como un medio para la negociación y el consenso, cuyo fin es el de armonizar demandas irreconciliables en el territorio.

Figura 1. Enfoque Metodológico: Una perspectiva de investigación integrada en Planificación Participativa



Desde el OCT se han desarrollado una serie de acciones de investigación y acción en y por el territorio con este fin. A continuación se exponen brevemente varias de estas experiencias.

### 3. CASOS DE ESTUDIO

#### 3.1. Haciendo realidad las políticas contra el Cambio Climático (Proyecto FP7-COMPLEX, 2012-2016. Ver <http://spcomplex.wordpress.com/>)

Se ha realizado un análisis político del proceso de implementación de la nueva política energética en España con los agentes pertenecientes a diversos sectores del ámbito del cambio climático. Con el debate sobre el éxito de las energías renovables y sus infraestructuras asociadas todavía abierto, se ha explorado a nivel nacional y regional (concretamente en Navarra) un amplio abanico de factores y elementos que pueden explicar las complejas interacciones entre las energías renovables desde el punto de vista de los usos del suelo y el paisaje, junto con los procesos adaptativos que aparecen y que puedan determinar el éxito o fracaso de la ya extendida implementación de este tipo de tecnologías de energía limpia (Martínez et al. *en prensa*). La utilización de técnicas procedentes de la Investigación-Acción-Participación (Villasante et al. 2000, 2006) ha facilitado la definición del problema y el proceso de empoderamiento de los agentes del sector. Algunas de las técnicas utilizadas son: la construcción de sociogramas participativos (estableciendo grupos de acción involucrados), la construcción de la línea del tiempo/tendencia (generando un cronograma temporal de sucesos relevantes), identificación de problemáticas, retos y recursos junto con la realización de juegos de rol (facilitan la identificación conjunta del problema, el

reconocimiento de posiciones antagónicas entre agentes y así, un mejor entendimiento del momento actual). Ver Anexo I.

### **3.2. Modelización de las dinámicas de usos del suelo en la Red de Parques Nacionales y su entorno - DUSPANAC. (Proyecto OAPN, 2011-2014. Ver <http://www.geogra.uah.es/duspanac/>)**

La integración de metodologías científico - analíticas con el conocimiento informal o poco estructurado, para el apoyo en la toma de decisiones sobre el territorio ha supuesto el desarrollo central de esta investigación, generando un modelo participativo de cambios de uso del suelo para el entorno del Parque Nacional de Doñana que ha permitido integrar los escenarios de Eco-futuro (Palomo et al. 2012), la cartografía participativa y el diseño de indicadores para su uso como herramienta de apoyo en la gestión (Escobar et al. *en prensa*). La modelización participativa (Hewitt et al. 2014) ha permitido a los investigadores, planificadores y sociedad civil acercarse unos a otros, iniciando así un proceso de aprendizaje compartido – *shared learning* (de Kraker & van de Wal 2012), con una mayor posibilidad de acercar posturas llegando a un objetivo común para el espacio protegido en cuestión. Ver Anexo II

### **3.3. Entendiendo el Territorio.**

A través de una serie de proyectos innovadores de valoración del patrimonio cultural del territorio, el equipo OCT está llevando a cabo un proceso de dinamización local a través del desarrollo de los recursos endógenos y característicos del territorio, en la Comunidad de Madrid y Cantabria. Con el desarrollo de estrategias participativas para la valoración de la red de vías pecuarias y los elementos culturales asociados (caminos públicos, acequias, molinos, chozos, yacimientos arqueológicos visitables) se han elaborado líneas para un plan de acción a ejecutar a través de diversos grupos de acción territoriales (Observatorio para una Cultura del Territorio 2012). Igualmente se ha incorporado el desarrollo de las nuevas tecnologías para acercar el valor territorial de los territorios a una población más urbana al igual que poner en marcha nuevas vías de negocio en el ámbito local (Hernández-Jiménez et al. 2013). Ver Anexo III.

### **3.4. Espacios Agrarios Periurbanos, el cajón desastre de la planificación territorial.**

Con la participación del equipo OCT en el proyecto europeo ISBP del VI programa marco se consolidó el interés en el estudio los espacios periurbanos en la planificación territorial y de este modo, el cuestionamiento del modelo de gestión territorial existente (Hernández-Jiménez et al. 2009a, 2009b). Así emergieron varios procesos de trabajo que se han desarrollado a diversas escalas adoptando enfoques metodológicos innovadores. Por una parte análisis y diagnósticos de la potencialidad de los espacios agrarios periurbanos en la planificación territorial en la Comunidad de Madrid, con la adopción del enfoque de servicios de los

ecosistemas (Simón et al. 2014) y el análisis de la percepción de la población agraria (IMIDRA en prensa). Por otra parte, con la definición y puesta en marcha de sistemas agroecológicos municipales (por ejemplo: huertos ecosociales en Azuqueca de Henares, las huerta de ocio de Olmeda de las Fuentes, y la cooperativa vecinal de producción agroecológica de Zarzalejo) como iniciativas locales que permiten acoger la multifuncionalidad de estos espacios agrarios periurbanos.

#### **4. DISCUSIÓN**

Cada una de las experiencias expuestas arriba ofrece una aportación diferenciada hacia la implicación de la sociedad en el proceso de ordenación del territorio, aunque el denominador común de estos ejemplos radica en la gestión multi-escalar del territorio, con un apropiado sistema de gobernanza en el que todos los agentes territoriales adquieran papeles clave a desarrollar, involucrándose en la búsqueda del bienestar de la sociedad. En el primer caso, las actividades de análisis de la historia reciente hasta la actualidad relacionadas con la implementación de las EERR en Navarra ha permitido que agentes de distintos sectores con poder de acción y decisión (políticos, funcionarios de la administración, integrantes de las nuevas cooperativas energéticas, representantes de grupos de lobby energético u otros con interés territorial) reflexionaran sobre las motivaciones, conocimientos y recursos que poseen para mejorar la situación actual de parálisis en el sector de las energías renovables. En el segundo caso, se ha iniciado un proceso de aprendizaje social en el que muchos agentes que se imaginaban periféricos o excluidos de cualquier proceso relacionado con la conservación de un territorio en el que trabajan a diario (agricultores, sector turístico, guardas del parque) han trabajado en la producción de una herramienta de apoyo a la toma de decisiones y construcción de indicadores medioambientales para la gestión futura del espacio. Además, los agentes han llegado a conocer nuevos conceptos (motores de cambio, escenarios futuros), y el enfoque multi-sectorial ha permitido que distintos agentes implicados en el uso o gestión del espacio natural de Doñana conozcan mejor el ámbito de actuación de unos y otros. Por otra parte, la generación de propuestas desde los propios usuarios del patrimonio cultural (a través del ejemplo de las vías pecuarias) ha permitido acercar los problemas reales que supone compatibilizar la conservación de las bienes culturales con su uso diario y mantenimiento, al amplio abanico de agentes involucrados. Por último, el caso de los espacios agrarios periurbanos y su inclusión en las dinámicas del tejido urbano, refleja la necesaria flexibilización de las herramientas de planificación territorial para la adopción de nuevos enfoques de trabajo y así poder acoger la multifuncionalidad que estos espacios suponen en la ordenación territorial en España, acercándonos así hacia un futuro de regiones más sostenibles (ESPON 2014)

## BIBLIOGRAFÍA

ALGUACIL, J Y DENCHE, C. (2002): "El modelo urbano madrileño: una máquina devastadora". *El Ecologista*, 7. Invierno 2002/2003.

DE KRAKER, J. AND VAN DER WAL, M. (2012): *How to make environmental models better in supporting social learning? A critical review of promising tools*. In: SEPPELT, R., VOINOV, A.A., LANGE, S., BANKAMP D. (Eds.): *Proceedings of the 2012 International Congress on Environmental Modelling and Software: Managing Resources of a Limited Planet*, Leipzig, Germany.

ESCOBAR, F., HEWITT, R. AND HERNÁNDEZ-JIMÉNEZ, V. (en prensa): *Usos del Suelo en los Parques Nacionales Españoles. Evolución y modelización participativa*. Publicaciones del Organismo Autónomo de Parques Nacionales, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medioambiente.

ESPO (2014): *Making Europe Open and Polycentric. Vision and Scenarios for the European Territory towards 2050*. ESPON Programme, Luxembourg.

EVALUACIÓN DE LOS ECOSISTEMAS DEL MILENIO DE ESPAÑA – EME (2011): *La Evaluación de los Ecosistemas del Milenio de España. Síntesis de resultados*. Fundación Biodiversidad, Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino.

FARINÓS, J., ROMERO, J. SALOM, J. (Coords.) (2009): *Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones*. Publicaciones de la Universidad de Valencia, Valencia.

FERNÁNDEZ-MUÑOZ, S. (2008): "Participación pública, gobierno del territorio y paisaje en la Comunidad de Madrid". *Boletín de la AGE*, 46, pp. 97-119

FOLKE, C., HAHN, T., OLSSON, P. AND NORBERG, J. (2005): "Adaptive governance of social-ecological knowledge", *Annual Review of Environment and Resources*, 30. pp.441-473

HEALEY, P. (1997): "Collaborative planning: shaping places in fragmented societies". *Planning, Environment and Cities*. Londres, Palgrave MacMillan.

HERNÁNDEZ-JIMÉNEZ, V., OCÓN, B., ENCINAS, M.A., PEREIRA, D. AND WINDER N. (2009a): *Planificación territorial participativa en el entorno de las grandes ciudades. Madrid y sus relaciones urbano-rurales*. En: FARINÓS, J., ROMERO, J. SALOM, J. (Coords.) (2009): *Cohesión e inteligencia territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones*. Publicaciones de la Universidad de Valencia, Valencia.

HERNÁNDEZ-JIMÉNEZ, V., OCÓN, B., Y VICENTE GUILLÉN, J. (2009b): "Espacios periurbanos, transición de la ciudad al campo". *Ecosostenible*, 49, pp.5-12

HERNÁNDEZ-JIMÉNEZ, V., ESCRIBANO, R., SOTELO, J.A., GONZALEZ ALONSO, S. Y AGUILÓ, M (2013): "Participatory processes for valuing cultural landscapes in rural areas". *Publicaciones del Campus de Excelencia Internacional Moncloa UPM-UCM*, Madrid

HEWITT, R. AND HERNÁNDEZ-JIMÉNEZ, V. (2010): "Devolved regions, fragmented landscapes: the struggle for sustainability in Madrid". *Sustainability*, 2-5. pp1252-1281

HEWITT, R., VAN DELDEN, H., AND ESCOBAR, F. (2014): "Participatory land use modelling, pathways to an integrated approach". *Environmental Modelling and Software*, 52. pp149-165

IMIDRA (en prensa): *Agricultura Familiar Periurbana y Medio Ambiente. Percepciones de los Agricultores de la Comarca de las Vegas*. Comunidad de Madrid

MARTINEZ ALONSO, P. HEWITT, R., HERNÁNDEZ-JIMÉNEZ, V. VICENTE GUILLÉN, J., ROMÁN, L., PACHECO, J.D., DE BOER, C. AND BRESSERS, H.B. (en prensa): "Renewable Energy Policy Implementation in Spain and The Netherlands from a territorial perspective". *Energy Policy*.

NACIONES UNIDAS – NNUU (2012): *Resilient People, Resilient Planet. A future worth choosing*. Secretaria General del Panel de Alto Nivel en Sostenibilidad Global.

OBSERVATORIO PARA UNA CULTURA DEL TERRITORIO-OCT (2012). *Estrategias Participativas para la revitalización de los movimientos de ganado tradicionales en Espacios Naturales. Resultados*. Fundación Biodiversidad, Ministerio de Medioambiente, y Medio Rural y Marino.

PALOMO, I., MARTIN-LOPEZ, B., LOPEZ-SANTIAGO, C., Y MONTES. C. (2012): *El Sistema Socio-ecológico de Doñana ante el Cambio Global: Planificación de Escenarios de Eco-futuro*. Fundación Fernando González Bernáldez, Madrid.

ROMERO, J., JIMENEZ, F. VILLORIA, M. (2012): "Unsustainable territories: causes of the speculative bubble in Spain (1996-2010) and its territorial, environmental and sociopolitical consequences" *Environmental and Planning C: Government and Policy*, 30-3- pp.467-486

SIMÓN, M., MORÁN, N., ZAZO, A., HERNÁNDEZ-JIMÉNEZ, V. (2014): "Pathways towards the integration of periurban agrarian ecosystems into the spatial planning system". *Ecological Processes*, 3-13.

TRESS, G., TRESS, G. AND FRY, G. (2004): "Clarifying integrative research concepts in landscape ecology". *Landscape Ecology*, 20, pp.479-493

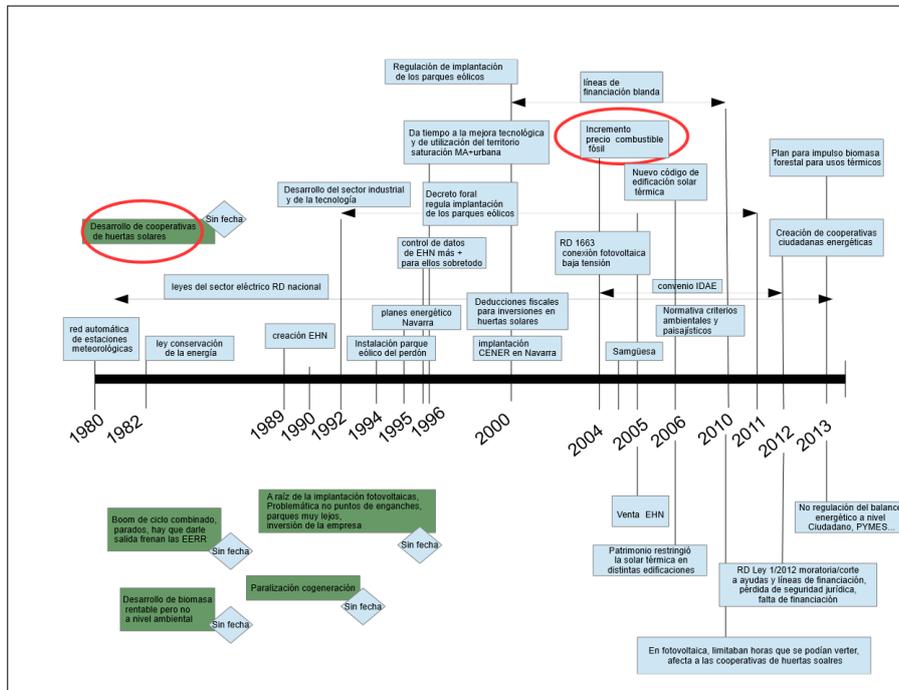
VILLASANTE, T.R., MONTAÑÉS, M.M.P. (Coords) (2000): *La investigación social participativa. Constuyendo ciudadanía I*. El Viejo Topo. Madrid

VILLASANTE, T.R. (2006) *Desbordes creativos. Estilos y estrategias para la transformación social*. La Catarata. Madrid

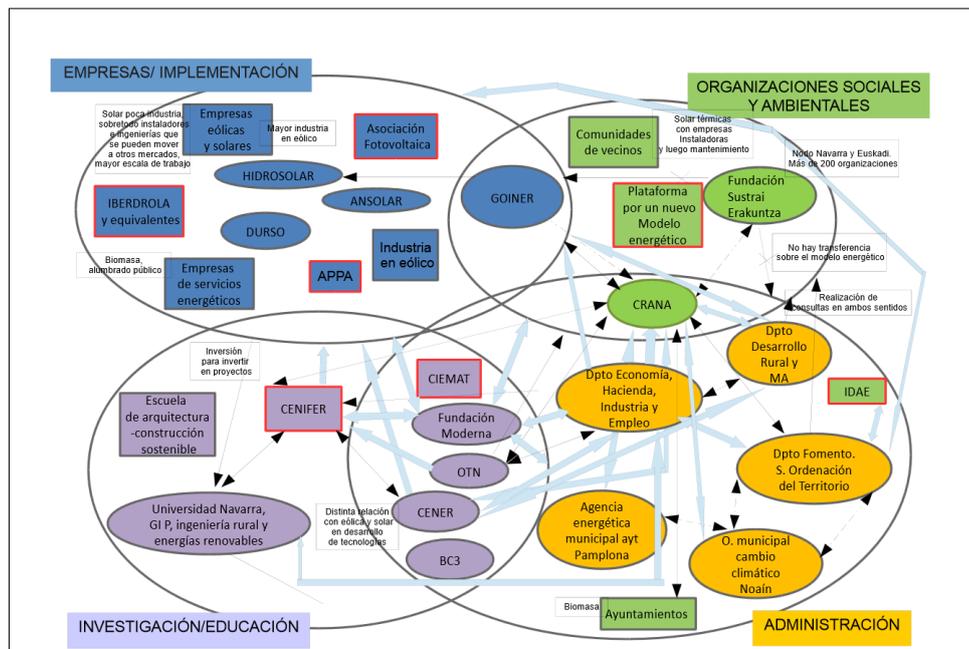
WINDER, N. (2004): "Towards a theory of knowledge systems for integrative socio-natural science". *Human Ecology Review*, 11-2, pp. 118-132.



## ANEXO I. Primeros Resultados COMPLEX: Renewable Energy



## Policy Implementation in Spain from a territorial perspective



Linea del Tiempo (arriba) y Sociograma Participativo (abajo)



# VII CIOT madrid 2014

27,28, y 29 de noviembre de 2014

VII Congreso Internacional de Ordenación del Territorio  
7th International Congress for Spatial Planning



## ANEXO II. Resultados Finales DUSPANAC: Modelización de las dinámicas de usos del suelo en la Red de Parques Nacionales y su entorno

# DUSPANAC

Modelización de las dinámicas de usos del suelo en la Red de Parques Nacionales y su entorno







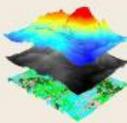



LOS DRÁSTICOS CAMBIOS PRODUCIDOS EN LA OCUPACIÓN DEL SUELO, COMO CONSECUENCIA DE ACTUACIONES HUMANAS, AMENAZAN LOS RECURSOS NATURALES, LOS SERVICIOS DE LOS ECOSISTEMAS Y LA RESILIENCIA DE LOS SISTEMAS SOCIO-ECOLÓGICOS. LAS ZONAS PROTEGIDAS, Y ENTRE ELLAS LOS PARQUES NACIONALES, NO ESCAPAN A ESTAS AMENAZAS. NUEVAS INFRAESTRUCTURAS TURÍSTICAS, INCREMENTO DE VISITANTES Y DE VEHÍCULOS, Y SOBREEXPLOTACIÓN SON UNA AMENAZA PARA LA SUPERVIVENCIA DE ESTAS ÁREAS NATURALES. LA EXPLOTACIÓN INSOSTENIBLE DE RECURSOS NATURALES, LA PÉRDIDA Y ABANDONO DE ZONAS AGRÍCOLAS, Y NUEVOS DESARROLLOS URBANOS Y DE INFRAESTRUCTURAS AMENAZAN LOS ECOSISTEMAS PROTEGIDOS DESDE SUS ÁREAS LÍMITROFES.

FRENTE A ESTA PROBLEMÁTICA, EL OBJETIVO DE DUSPANAC ES TRIPLE:

Caracterizar, cuantificar y representar los cambios ocurridos en la ocupación del suelo de la Red de Parques Nacionales Españoles y su entorno desde 1990.

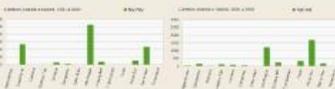
METODOLOGÍA



Estudio de los cambios por medio de tabulaciones cruzadas de imágenes y mapas existentes mediante el uso de tecnología SIG.



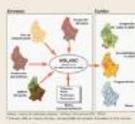
Se realizó un análisis exhaustivo de los cambios en la ocupación del suelo en todos los parques nacionales y en su entorno por medio de tabulaciones cruzadas empleando información de Corine Land Cover para los años 1990, 2000 y 2006.

Modelizar y cartografiar las dinámicas de usos del suelo previstos a un horizonte de 25-30 años en la Red de Parques Nacionales según diferentes escenarios basados en: condiciones medioambientales (cambio climático y otras) y restricciones socio-políticas tales como la gestión y el uso de dichos parques.

METODOLOGÍA

Aplicación de modelos basados en Automatas Celulares



CASO DE ESTUDIO P.N. DOÑANA Y SU ENTORNO




EJECUCIÓN DE FUTURO EN LA OCUPACIÓN DE SUELO DE DOÑANA CUENCA DEL RÍO SUBSÍSTEMA - HORIZONTE AÑO 2018



Establecer procesos participativos con los agentes clave involucrados en la gestión de parques nacionales y con la población objetivo que permitan el correcto desarrollo e implementación de herramientas para la toma de decisiones en la gestión y conservación de los parques y su entorno.

METODOLOGÍA PARTICIPATIVA

A través de entrevistas y talleres de discusión con la población objetivo, investigadores y otros grupos de interés.



**RECURSOS GENERADOS**

- BASE DE DATOS SIG
- SITIO WEB
- SERVIDORES DE MAPAS
- CARTOGRAFÍA TEMÁTICA Y MULTIMEDIA
- LITERATURA CIENTÍFICA
- PRESENTACIONES
- GUÍA DE USUARIO FORMATIVA



**Equipo DUSPANAC:**

FRANCISCO ESCOBAR (Investigador principal, UA)

RICHARD HEWITT (Docente, UA)

OBSERVATORIO PARA UNA CULTURA DEL TERRITORIO

DUSPANAC LOGO 06/22

[www.geogra.uah.es/duspanac](http://www.geogra.uah.es/duspanac)



## ANEXO III. Entendiendo el Territorio. Proyectos en marcha.

Puesta en marcha de la Estrategia Participativa diseñada para la revitalización de los movimientos tradicionales de ganado en Espacios Naturales en Madrid y Cantabria.



Puesta en valor de la Red de Vías Pecuarias de la Baja Alcarria Madrileña.

Puesta en valor de los espacios comunes (caminos públicos y dominio público hidráulico) que unen los términos municipales de Ciempozuelos y Titulcia.

Vías Cargadas de Historia, valoración del patrimonio cultural facilitando el acceso a través de las nuevas tecnologías.





## ÁREA TEMÁTICA D. La Conceptualización, Administración y Gestión Territorial y Urbana como potencialidades para el Buen Gobierno.

Herramientas para avanzar en la construcción de una visión común sobre los ecosistemas agrarios periurbanos

*Simon Rojo, Marian\*, Morán Alonso, Nerea\*\*, Zazo Moratalla, Ana\*\*,*

*\*Arquitecta, Profesora Asociada DUYOT-GIAUS, ETSAM (UPM)*

*\*\* Arquitecta. Investigadora DYOT GIAUS, ETSAM (UPM)*

### RESUMEN

Aplicar el enfoque de los servicios de los ecosistemas a los espacios agrarios periurbanos facilita la implicación de distintos agentes (agricultores, profesionales, técnicos, políticos y sociedad civil) y el avance hacia una visión común. El proyecto PAEc-Sp ha desarrollado una metodología de apoyo al proceso de planificación, que muestra los efectos de las distintas alternativas sobre los servicios de abastecimiento de alimentos, regulación hídrica y del carbono, biodiversidad e identidad cultural

### SUMMARY

Applying the ecosystem services approach to peri-urban agricultural areas facilitates the involvement of different actors (farmers, professionals, technicians, politicians and civil society) with the aim of building a common vision. The PAEc-Sp project has developed a methodology to support the planning process, showing the impact of different alternatives on services of food provision, water and carbon regulation, biodiversity and cultural identity.

## 1. LOS ESPACIOS AGRARIOS PERIURBANOS ANTE UN CAMBIO DE PARADIGMA

### 1.1. El necesario fin de ciclo

Desde finales de los años 80 las ciudades se han ido adaptando a un modelo globalizado de lógica financiera. Prima una división del trabajo a escala planetaria y unos nodos urbanos principales que actúan como centros de gestión y consumo de flujos planetarios. Las grandes ciudades se convierten así en "organismos

colectivos de orden productivo inmaterial”<sup>1</sup>. Sin embargo, estas ciudades supuestamente inmateriales tienen una huella territorial clara: global por lo que se refiere a los lejanos territorios al servicio de las grandes urbes; y también local, en forma de expansión urbana difusa basada en el transporte motorizado, la sectorización de las funciones del suelo y el incremento de las grandes infraestructuras. Este modelo ha roto la vinculación de las ciudades con el entorno territorial inmediato, superando su capacidad de carga y trasladando los impactos a escala global.

La Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local – EESUL publicada por el Ministerio de Medio Ambiente en 2009 destaca que la lucha por la mitigación del cambio climático se ganará o se perderá en las ciudades, y dependerá de la medida en que el modo de producir ciudad, los estilos de vida y la gestión de los flujos metabólicos respondan a una organización física del espacio adecuada y a una utilización racional de los recursos naturales, que permitan conjugar la calidad de vida con la calidad ambiental.

Según el Informe sobre Cambio Global en España, 2020/2050<sup>2</sup> los principales retos que afronta la ordenación del territorio en la actualidad se refieren a la ineficiencia del modelo urbano y a su vulnerabilidad frente al cambio global (crisis energética, ecológica, económica y pérdida de biodiversidad).

Existe un consenso entre la comunidad científica, organismos políticos, e instituciones internacionales<sup>3</sup>, acerca de la gravedad de esta situación, y para afrontarla plantean como temas clave la ocupación de suelo, el metabolismo urbano, el modelo de movilidad, la protección de los recursos naturales, paisajísticos, forestales, hídricos y agrícolas o la biocapacidad.

En nuestro país el Libro de Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico<sup>4</sup> apunta que han de conocerse bien, no sólo las calidades y usos agrarios, u otros, del territorio no ocupado, sino también la naturaleza de los espacios y ecosistemas cuya destrucción representa a menudo una pérdida irrecuperable, que no aparece registrada en la contabilidad económica habitual. El Libro Verde del Medio Ambiente Urbano<sup>5</sup> destaca el problema que supone la competencia entre los usos rurales tradicionales y el desarrollo urbanístico en los bordes urbanos, con el aumento de vacíos periurbanos improductivos en espera de ser urbanizados, y plantea la creación en estos espacios de áreas de transición, como cinturones verdes o agrícolas.

---

<sup>1</sup> **FERNÁNDEZ C** y **ROCH F** 2012 “La quiebra de la ciudad global y sus efectos en la morfología urbana. Madrid, bajo la lógica inmobiliaria de la acumulación-desposesión.” En revista *Urban NS03*, marzo-agosto 2012. DUYOT (UPM)

<sup>2</sup> **PRATS F.** (coord.) *CAMBIO GLOBAL ESPAÑA 2020/2050. Programa Ciudades. Ed Centro Complutense de Estudios e Información Medioambiental. 2009*

<sup>3</sup> Sirva como ejemplo: *La Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas (2007)*, *el Libro Verde sobre la Cohesión Territorial (Comisión Europea, 2008)*, *la Estrategia Europa 2020 (Comisión Europea, 2010)* o *la Declaración de Toledo, redactada en la Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano el 22 de junio de 2010*

<sup>4</sup> **FARIÑA J** y **NAREDO JM.** *Libro blanco de la sostenibilidad en el planeamiento urbanístico español. Ministerio de Vivienda, 2010.*

<sup>5</sup> **RUEDA S.** (dir) *Ministerio de Medio Ambiente. Libro verde del Medio Ambiente Urbano. Ministerio de Medio Ambiente, 2007.*

Es cierto que, cuando hay un reconocimiento del valor del espacio periurbano, en términos medioambientales o culturales, se suelen adoptar figuras de protección. Con demasiada frecuencia se trata de una protección del medio ambiente como escenario, sin obra y sin actores, olvidando que éste es el fruto de la coevolución de la sociedad y el medio en el que se desarrolla, y que la gestión tradicional del paisaje es en muchos casos necesaria para mantener el equilibrio ecológico. Como afirma Izquierdo, “*lo que debería haber sido objeto prioritario de protección no tendrían que haber sido tanto las especies, o los espacios, en sí mismos, sino aquellos procesos, usos y manejos que tenían lugar en la interacción entre la comunidad cultural y el medio –que hemos venido llamando de gestión campesina de la naturaleza– y de cuya vigencia, y viabilidad, depende la supervivencia de los espacios, o las especies de interés, que queremos conservar*”<sup>6</sup>.

El presente artículo se basa en extender la noción de patrimonio merecedor de consideración (protección, dinamización, incorporación a estrategias de desarrollo) a los espacios agrarios y en facilitar la imprescindible implicación de los agentes locales y sociedad civil en la definición del modelo para estos sistemas. Es necesario sentar las bases de un nuevo “pacto” ciudadano con el territorio, sin el cual difícilmente puede tener éxito ninguna propuesta.

## **1.2. La presión sobre los espacios agrarios periurbanos**

Los espacios periurbanos se caracterizan por su condición de encuentro entre lo rural y lo urbano, comparten características del mundo rural y del mundo urbano y frecuentemente están inmersos en procesos de cambio<sup>7</sup>. Pueden conservar rasgos rurales fundamentales a la vez que soportan fuertes presiones urbanas<sup>8</sup>.

Dado su carácter periurbano, con frecuencia se enfrentan a procesos de fragmentación, con sistemas agrarios atravesados por infraestructuras e interrumpidos por parcelas con otros usos. Además, resultan de poco interés para un mercado basado en la especialización territorial con grandes centros logísticos conectados con grandes mercados, y sobre todo se ven afectados por la inseguridad en el mantenimiento de la actividad debido a la expansión urbana.

En este sentido, una de las principales conclusiones de la investigación sobre la Ocupación directa e indirecta de suelo por usos urbano-industriales<sup>9</sup>. (años 1956-1980-2005), aplicado a la Comunidad de Madrid, extrapolable a otros espacios periurbanos con dinámicas de crecimiento similares, es que “el proceso urbanizador no sólo no respeta las vocaciones naturales del territorio sino que

---

<sup>6</sup> **IZQUIERDO**, J Asturias, *región agropolitana: las relaciones campo-ciudad en la sociedad posindustrial*. Ed KRK Oviedo 2008

<sup>7</sup> **ABADIA**, J y **MAGRINYA** F *El Fenómeno Periurbano: caracterización y propuesta de regulación en el marco del Área Metropolitana de Barcelona*. ETSCCB 2002

<sup>8</sup> **PIORR** A; **RAVETZ**, J; **TOSICS** *Peri-urbanisation in Europe: Towards a European Policy to sustain Urban-Rural Futures*. University of Copenhagen / Academic Books Life Sciences 2011

<sup>9</sup> **NAREDO** J.M. y **GARCIA ZALDIVAR** R. *Estudio sobre la ocupación del suelo por usos urbanoindustriales aplicado a la comunidad de Madrid. Informe final (Inf. Téc.)*. Universidad Politécnica de Madrid y Ministerio de Medio Ambiente. 2008 Disponible en <http://habitat.aq.upm.es/oscam/>

demuestra especial querencia a ocupar o invalidar los suelos y usos agrarios de mejor calidad y productividad. La mayor parte de la expansión urbana en los dos periodos de estudio (un 56% y un 69% respectivamente) se ha realizado sobre suelos de clases agronómicas 1, 2 y 3. Es destacable que la pérdida de suelos de regadío por abandono es más del doble que su pérdida por ocupación urbana, este dato pone de manifiesto el proceso de transformación de suelo productivo en no productivo y su posterior recalificación y urbanización, proceso que ilustra la influencia del sistema urbano en la degradación y desarticulación de los sistemas agrarios periurbanos, causando la ruderalización de parte importante del territorio (en 2005 el 10% de la superficie no urbanizada era suelo improductivo).

Así, su situación de proximidad a la ciudad hace que estos espacios sufran una fuerte presión urbana, que se traduce en la diferencia entre el valor que tienen como suelo productivo frente a la que tendrían como suelo urbanizable. El resultado es que el periurbano acaba convertido en suelo 'expectante', en espera de ser urbanizado y hace que los espacios agrarios sean incapaces de "competir" frente a otros usos. La lógica especulativa lo hace inaccesible a nuevos agricultores con lo que se agudiza la tendencia al abandono de la actividad. El mantenimiento y la dinamización de la agricultura se considera un bien sacrificable al crecimiento urbanístico o de polígonos industriales<sup>10</sup>.

Los paisajes agrícolas periurbanos aparecen especialmente degradados. Esto resulta especialmente dramático cuando se trata de suelos de alta calidad agrológica como las vegas o los espacios agrarios tradicionales, que han sido históricamente uno de los elementos clave para la pervivencia de las ciudades. Las consecuencias de la ocupación de suelo agrario no son perjudiciales sólo para la actividad agraria, sino también para la identidad local reflejada en el paisaje cultural, con la pérdida de estructuras territoriales históricas y de patrimonio cultural ligado a sistemas agrarios, así como para la conservación de recursos naturales valiosos (acuíferos, suelo fértil, flora y fauna), de la conectividad ecológica territorial y de la biodiversidad.

### **1.3. Los servicios de los ecosistemas en la redefinición de los espacios periurbanos**

El proyecto PAEc-Sp<sup>11</sup> "Integración de los espacios agrarios periurbanos en la planificación urbana y territorial desde el enfoque de los servicios de los ecosistemas" (2012-2014), proyecto I+D+i del MICINN trabaja desde la hipótesis de que aplicar el enfoque de los servicios de los ecosistemas a los espacios agrarios periurbanos facilitaría la implicación de comunidades y actores locales y permitiría captar los valores sociales que la población atribuye al entorno

---

<sup>10</sup> El proyecto PAEc-Sp (2012-2014), desarrollado por un equipo de la Universidad Politécnica de Madrid, en colaboración la Universidad de Valladolid. financiado por el Subprograma de Proyectos de Investigación Fundamental No Orientada del MICINN, pretende integrar los espacios agrarios periurbanos en la planificación urbana y territorial, desde una perspectiva multidisciplinar que supere la fragmentación del conocimiento y el enfoque sectorial de los sistemas e instrumentos de planificación.

<sup>11</sup> **SABATER C** Agricultura periurbana, una eina de qualitat en la gestió del territori. Revista de la Diputació de Barcelona 135. 2005

periurbano<sup>12</sup>. Además a partir de esa implicación y del reconocimiento (o en su caso potenciación) de esos valores, el enfoque permitiría preservar mejor estos espacios, reorientarlos hacia modelos de explotación más respetuosos con el medio y crear/reforzar lazos entre los habitantes de la ciudad y del campo.

A pesar de que aplicar el enfoque de los servicios de los ecosistemas a los espacios agrarios periurbanos puede sugerir una visión utilitarista de estas áreas, que se valorarían solo en función de los servicios que puede prestar a la ciudad, el objetivo del proyecto es hacer visibles los intercambios materiales e inmateriales entre la ciudad y su entorno, para poner de manifiesto la dependencia de la ciudad respecto a los ecosistemas que la rodean y que permiten que sea posible la vida urbana. Ello permitiría hacer patente la importancia de la regeneración tanto de los espacios como de las prácticas (rurales y urbanas) que históricamente han contribuido a su multifuncionalidad. La dependencia entre ciudad y espacio periurbano es recíproca, y sólo se podrá lograr la fortaleza y equilibrio del sistema territorial reconstruyendo unas relaciones urbano-rurales más justas.

Dentro del periurbano, los sistemas agrarios son espacios clave para la mejora de la sostenibilidad urbana territorial, como espacios de transición y relación entre usos urbanos y rurales. En la esfera ambiental están relacionados tanto con el metabolismo urbano (cierre local de ciclos), como con los procesos territoriales y la biodiversidad (conectividad ecológica). En la esfera social influyen en la identidad cultural (paisaje, patrimonio), las economías locales, el sistema alimentario, o en aspectos como la educación o la recreación. De este modo los cambios que sobre ellos se produzcan tendrán consecuencias tanto en la calidad de vida humana como en el medio ambiente.

El proyecto PAEc-Sp se centra en el entorno periurbano de las ciudades medias del interior de la península, con un pasado agrario. Conectar con ese pasado, revalorizándolo como factor de identidad y de dinamización de economías locales, ofrece la posibilidad de convertir al sector agrario en impulsor de procesos innovadores hacia estrategias de alimentación más coherentes con los recursos disponibles. En esa línea el proyecto aborda la integración de los ecosistemas agrarios periurbanos en la planificación urbana, con el fin de mejorar tanto la calidad de vida y el bienestar de la población como hacer frente a la pérdida de biodiversidad y posicionar mejor a las ciudades y sus territorios ante el cambio climático, reduciendo su dependencia de los combustibles fósiles y aumentando su resiliencia. Para ello es necesario comprender el uso urbano de lo rural y de las interacciones de las actividades agrarias periurbanas con la ciudad. Las lecciones del proyecto se pueden adaptar a otros contextos metropolitanos.

---

<sup>12</sup> **TALLIS H. M.** y **KAREIVA P.**. *Shaping global environmental decisions using socio-ecological models. Trends in ecology & evolution*, 21 (10), 562–8. Disponible en <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/16876906> Tenerife, C. I. de (Ed.) *Agricultura periurbana en Tenerife*. Tenerife. 2011

## **2. RECONSIDERAR LOS ESPACIOS AGRARIOS DESDE LA MULTIFUNCIONALIDAD**

A pesar de que en términos generales la función productiva de bienes materiales de los espacios agrarios, que satisface las necesidades de alimentación, es más importante que la de servicios o bienes inmateriales (recreativos, ecológicos, territoriales, culturales y ambientales) en el caso de los espacios agrarios periurbanos, la situación se invierte. De acuerdo con los postulados de los Ecosistemas del Milenio (EM), considerar la agricultura desde el enfoque de servicios de los ecosistemas, permitiría a los espacios agrarios periurbanos, evolucionar hacia un modelo más equilibrado, aprovechando su potencial en la prestación de servicios más allá de los de abastecimiento. Por su carácter pedagógico, es posible apoyarse en el enfoque de los servicios de los ecosistemas para construir una visión común más compleja sobre estos espacios, entre los distintos agentes locales (agricultores y profesionales, técnicos y políticos y sociedad civil).

### **2.1 Espacios agrarios periurbanos y biodiversidad**

Habitualmente los planes de conservación van orientados a preservar la biodiversidad, lo que como se ha dicho no necesariamente tiene por qué coincidir con los servicios de los ecosistemas. El enfoque de los servicios de los ecosistemas se puede aplicar a espacios como los agrarios, que normalmente no son objeto de protección por sus valores naturales, pero que sí deberían serlo por los servicios que prestan. Este enfoque permitiría liberar a su vez de la presión antrópica, zonas de valor para la biodiversidad que ya no se considerarían desde el punto de vista de servicios ecosistémicos (visión absolutamente antrópica) sino por sus valores inherentes.

Coincidiendo con este planteamiento, en su informe de 2010 “Options for an EU vision and target for biodiversity beyond 2010” la Comisión Europea defendía que la planificación espacial y el desarrollo del territorio no incluido en la Red Natura 2000, deberían ser más coherentes con los importantes servicios que pueden prestar los ecosistemas agrarios y seminaturales. Se propugna en consecuencia que se aplique el enfoque de los servicios de los ecosistemas a los espacios agrarios que, normalmente, no son objeto de protección por sus valores naturales, cuando sí que deberían serlo por los servicios que prestan a la sociedad urbana. El resultado permitiría trazar un puente entre las políticas de la Unión Europea para preservar la biodiversidad y otras políticas sectoriales (agricultura, pesca, forestal y de desarrollo rural). Al fin y al cabo estas políticas son parcialmente responsables del declive de la biodiversidad<sup>13</sup>.

### **2.2 Aproximación multidimensional a la alimentación**

No solo el modelo urbano postindustrial está entrando en crisis, también lo está haciendo el sistema agroalimentario globalizado, por su insostenibilidad, su

---

<sup>13</sup> MAES J. PARACCHINI M.L. y ZULIAN G. A European assessment of the provision of ecosystem services. Luxembourg: Publications Office of the European Union. 2011

injusticia y su incapacidad para asegurar la calidad de los alimentos producidos<sup>14</sup>. Ante esta situación se están produciendo respuestas, desde el mundo académico e institucional, y sobre todo desde la sociedad. Desde distintos espacios rurales y urbanos, grupos y cooperativas locales de productores y consumidores o redes luchan por la soberanía alimentaria y la agroecología, como Plataforma Rural o Vía Campesina. Desde todos estos ámbitos se está trabajando por un nuevo modelo más equilibrado, tanto en las reflexiones sobre el territorio y la degradación de los ecosistemas, como sobre el sistema agroalimentario y la soberanía alimentaria.

El planeamiento se encarga de asegurar la disponibilidad de recursos necesarios para la vida urbana (aire, agua, alojamiento), mediante la ordenación y normas de usos del territorio. Sin embargo, la alimentación nunca ha sido entendida en este sentido, y no se han definido medidas para asegurar su calidad y su acceso<sup>15</sup>.

El enfoque de los sistemas alimentarios locales o regionales se debe entender en contraposición con el sistema alimentario globalizado, y plantea la necesidad de re-localizar la cadena alimentaria, y aproximar a productores y consumidores<sup>16</sup>. Como apunta Marsden<sup>17</sup>, la creación de alternativas requiere un enfoque desde la economía ecológica “que re-emplace” y relocalice la agricultura en el centro de los sistemas locales y regionales de desarrollo ecológico, económico y comunitario.

### **3. LA RECONEXIÓN CON EL PERIURBANO, MÁS QUE UN PLAN DE ORDENACIÓN**

#### **3.1 La consideración en los planes urbanísticos y territoriales**

A menudo la planificación urbanística se ha limitado a definir un “proyecto urbano” que se expande sobre el territorio, en adelante deberían tener como objetivo ordenar los recursos locales en un “proyecto territorial” complejo. Si los espacios periurbanos se han convertido en el trastero de las ciudades, es en buen parte consecuencia de planes urbanísticos que no han considerado estas zonas. Conviene recordar que los planes de ordenación urbana y territorial definen la organización de la ciudad y el territorio y sus propuestas tienen una gran incidencia en las relaciones que se establecen entre la ciudad y sus habitantes y el entorno periurbano y rural. Para reequilibrar las relaciones es necesario reequilibrar el peso que tienen en la definición del modelo territorial distintos sectores y agentes superando la primacía de los intereses inmobiliarios y financieros.

---

<sup>14</sup> **CALLE A. SOLER M. VARA I. GALLAR D.** *La desafección al sistema agroalimentario: ciudadanía y redes sociales. Interface vol 4(2): 459-489. 2012*

<sup>15</sup> **MORGAN K.** *Feeding the City: The Challenge of Urban Food Planning, in International Planning Studies, 14(4): p. 341-348, 2010*

<sup>16</sup> **MORÁN, N. SIMON, M. HERNÁNDEZ, V. ZAZO, A. RODRÍGUEZ, R.** *Planificación de los sistemas alimentarios desde un enfoque biorregional. XVI Congreso Iberoamericano de Urbanismo, Sintra, 1-4 de Octubre, 2014*

<sup>17</sup> **MARSDEN, T.** *Towards a Real Sustainable Agri-food Security and Food Policy: Beyond the Ecological Fallacies? In Teh Political Quarterly, vol 83. No. 1. 2011.*

*“La planificación debería proporcionar a estos espacios una gestión innovadora que, en primer lugar, sea capaz de poner en valor y reactivar la actividad agraria mediante la implantación de un modelo agrario europeo y que, en segundo lugar, contribuya a la preservación ambiental de un territorio antropizado, transformado a lo largo de la historia por una cultura agraria única, capaz de preservar su equilibrio socio-económico ambiental. La planificación de estos espacios debe basar su gestión en una gobernanza territorial en el que todos sus agentes se encuentren representados”<sup>18</sup>.*

El cambio pasa por tanto por reconocer que en la gestión de los espacios agrarios periurbanos están implicados muchos agentes con diferentes intereses, que les asignan distintas funciones de utilidad. Sin embargo su incorporación a los procesos de planeamiento estratégico o espacial no es fácil y no todos los actores tienen claros los objetivos a medio plazo. Se trabaja en contextos de incertidumbre, con un conocimiento imperfecto y recursos limitados, por lo que las decisiones suelen ser continuistas. Según aumenta la escala de tiempo o espacial la incertidumbre también crece y se dificulta su gestión<sup>19</sup>.

A esta dificultad se le añade otra más profunda, pues aunque se logre construir una visión compartida sobre el futuro del espacio periurbano, resulta aún más difícil ponerla en práctica<sup>20</sup>.

El problema señalado por Tallis y Kareiva<sup>21</sup> se centra en que no podemos esperar que los líderes políticos o la ciudadanía respalden las lecciones de la evaluación de los ecosistemas, ni adopten las precauciones que proponen. El proyecto PAEc-SP, en línea con otras investigaciones y propuestas explora alternativas para facilitar el proceso apoyándose en la visualización de los potenciales y las consecuencias sobre los servicios ecosistémicos de las decisiones políticas y de planificación. A continuación se explican algunos aspectos relevantes sobre la integración del conocimiento local y el empleo de distintos recursos que contribuirían a trabajar sobre los servicios de los ecosistemas para la definición consensuada de escenarios de futuro.

Para que el enfoque se pueda aplicar realmente, es necesario que las partes interesadas y el conjunto de la población participen en el proceso, puedan tener una visión de las mejoras que se pretenden y hacer un seguimiento de la evolución.

---

<sup>18</sup> **SIMON M. ZAZO A. MORÁN N.** Nuevos enfoques de planificación territorial para re(con)ducir la vulnerabilidad de los espacios agrarios periurbanos, *Ciudades 15. Monográfico: Ordenación del territorio: fundamentos y práctica de una disciplina en construcción.* 2012.

<sup>19</sup> **RODRÍGUEZ, J. P., BEARD, T. D., BENNETT, E. M., CUMMING, G. S., CORK, S. J., AGARD, J., y cols.** Trade-offs across Space, Time, and Ecosystem Services. *Ecology and Society*, 11 (1).2006

<sup>20</sup> **WALKER, B., CARPENTER, S., ANDERIES, J., ABEL, N., CUMMING, G., JANSSEN, M., y cols.** Resilience Management in Social-ecological Systems: a Working Hypothesis for a Participatory Approach. *Conservation Ecology*, 6 (1) 2002.

<sup>21</sup> **TALLIS, H. M., y KAREIVA, P.** Shaping global environmental decisions using socio-ecological models. *Trends in ecology & evolution*, 21 (10), 562–8.2006. Disponible en <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/16876906>

### 3.2 Vinculación con la población

Como apunta Alberto Magnaghi los movimientos sociales en defensa del territorio, tienen el potencial propositivo de generar nuevos proyectos locales, al recuperar los lazos comunitarios basados en un territorio concreto reclamado, recuperado, repensado y creador de identidad. *“La conciencia de lugar se puede definir como la toma de conciencia, adquirida a través de un proceso de transformación cultural de los habitantes, del valor patrimonial de los bienes territoriales comunes (tanto materiales como relacionales), como elementos esenciales para la reproducción de la vida individual y colectiva, biológica y cultural. En esta toma de conciencia, el paso de lo individual a lo colectivo constituye la cuestión que caracteriza la reconstrucción de los elementos de comunidad, de forma abierta, relacional y solidaria”*<sup>22</sup>.

Este planteamiento encaja perfectamente con la línea de trabajo del proyecto en el que se considera que, si se articulan valores en torno a estos espacios agrarios periurbanos, esos valores en el imaginario colectivo les permitiría “competir” con otros intereses que hoy encuentran poca resistencia, ya sean infraestructuras o desarrollos urbanísticos.

La reconstrucción de esa identidad y de esa visión común no se plantea solo para los procesos de planificación, es incluso más importante para la gestión cotidiana de estos espacios. En este sentido hay que señalar que en la gestión de los ecosistemas participan múltiples actores, aunque no siempre se les reconoce sus aportaciones o no siempre sean conscientes de la importancia de su papel. Las diferentes visiones “epistemológicas” que tienen los técnicos y los grupos sociales acaban produciendo fricciones entre conocimiento científico y realidad social y se termina por excluir a buena parte de la población. Resulta difícil hacer trabajar juntos distintos sistemas de conocimiento que llevan implícitos diferentes paradigmas y significados<sup>23</sup>.

Otra fuente de conflictos potenciales emana de los desajustes que existen entre procesos ecológicos y procesos sociales de gobernanza y gestión<sup>24</sup> y entre conocimiento científico y funcionamiento del sistema político. Estos desajustes conducen a conflictos que surgen de los diferentes ritmos: aparece el ritmo reflexivo, iterativo y preocupado por la visión a medio plazo propio de una gobernanza fuerte frente a los periodos más cortos marcados por las elecciones de gobernantes que imponen políticas en función de criterios electoralistas. A estos conflictos se les añaden los derivados de la falta de concordancia entre unidades de funcionamiento ecológico a escala territorial y unidades administrativas, puesto que los procesos de los sistemas naturales no coinciden con los límites políticos y afectan a personas que no han podido participar en las decisiones políticas.

---

<sup>22</sup> **MAGNAGHI, A.** *El proyecto local. Hacia una conciencia del lugar*, Universidad Politécnic de Catalunya, Barcelona. 2011

<sup>23</sup> **MILLER, C.**, y **ERICKSON, P.** *Bridging Scales and Knowledge Systems. En The politics of bridging scales and epistemologies. science and democracy in global environment governance* (pp. 315–331).2006

<sup>24</sup> **ERNSTSON, H.**, **BARTHEL, S.**, y **ANDERSSON, E.** *Scale-Crossing Brokers and Network Governance of Urban Ecosystem Services: the Case of Stockholm. En Ecology And Society*, 15 (4).2010

A partir de la constatación de estas dificultades, el proyecto se fijó como objetivo el intentar facilitar la incorporación de las distintas visiones, dialogar sobre los intereses diversos en un proceso constructivo que mejorara el funcionamiento y la interrelación de la ciudad con su entorno agrario periurbano.

## **4. REDEFINIR LA IMPORTANCIA DE LOS SISTEMAS AGRARIOS EN LOS PROCESOS DE PLANIFICACION**

### **4.1 Herramienta de apoyo en la toma de decisiones**

Para facilitar el proceso de construcción de una nueva visión común más integral sobre los sistemas agrarios periurbanos, el proyecto se apoya en el enfoque de los servicios de los ecosistemas de cara a su integración en la planificación urbanística y territorial. La implicación de los actores económicos, el compromiso político y la participación de las comunidades es fundamental para desarrollar en toda su potencialidad los espacios periurbanos.

Desde un primer momento el proyecto era consciente de las dificultades que acarrea la aplicación de herramientas para la toma de decisiones en procesos en los que deberían estar implicados muchos agentes con diferentes funciones de utilidad. El equipo asumió que se trabaja en contextos de incertidumbre, con un conocimiento imperfecto y recursos limitados, en los que al final las decisiones suelen ser continuistas<sup>25</sup>.

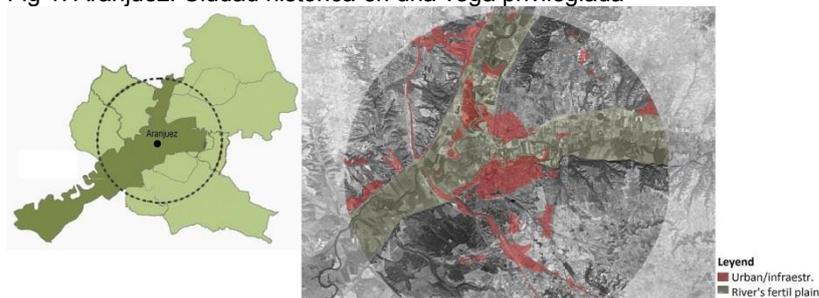
Aun así, se ha desarrollado una metodología de evaluación, que aúna el cálculo de la potencialidad de estos espacios para proveer servicios ecosistémicos (abastecimiento alimentario, regulación hídrica y del carbono, biodiversidad, identidad cultural), con la percepción social de la importancia de dichos servicios para distintos agentes territoriales y su actuación en la gestión territorial. En los casos de estudio analizados (Aranjuez y Ciudad Real) se ha realizado una revisión de instrumentos normativos (planes generales, de desarrollo rural, de gestión de espacios protegidos) para determinar en qué grado reconocen la importancia de estos servicios.

El caso de Aranjuez nos servirá para mostrar la aplicación de la herramienta de visualización de servicios de los ecosistemas y (biodiversidad, regulación hídrica y absorción de CO<sub>2</sub>). Aranjuez es una villa histórica desde tiempos de Felipe II, situado en la confluencia del río Jarama con el río Tajo en el sur de la Comunidad de Madrid (Fig.1). Las dos vegas poseen suelo de la más alta capacidad agronómica que, tradicionalmente, ha sido destinado a cultivo de regadío. Aranjuez es el segundo mayor municipio de la región, tras la ciudad de Madrid, con un área de 190 km<sup>2</sup> y una población de cerca de 60.000 habitantes.

---

<sup>25</sup> **RODRÍGUEZ, J. P., BEARD, T. D., BENNETT, E. M., CUMMING, G. S., CORK, S. J., AGARD, J., y cols.** *Trade-offs across Space , Time , and Ecosystem Services. Ecology and Society, 11 (1).2006*

Fig 1. Aranjuez. Ciudad histórica en una vega privilegiada



## 4.2 Visualizar el potencial de los recursos locales y la capacidad territorial

El mapeo (visualización espacial) de los servicios de los ecosistemas permite una mejor comprensión de cuáles son las consecuencias sobre el territorio de las decisiones privadas y de las políticas públicas<sup>26</sup>. En el proyecto PAEC-Sp, estos mapas constituyen el punto de partida para explorar el estado de los ecosistemas, reconocer las amenazas y potencialidades, y discutir los escenarios futuros con los actores locales que pueden enriquecer la toma de decisiones y el diseño de políticas y planes. El proceso se desarrolla en tres fases: i) identificación y cartografía de los ecosistemas periurbanos y el cálculo de su capacidad de provisión de servicios ii) cálculo de su capacidad de provisión de servicios (aplicación de indicadores de evaluación y iii) modelo para visualizar servicios de los ecosistemas y la evolución de los mismos en distintos escenarios de planificación.

Teniendo en cuenta los limitados recursos económicos disponibles, la estrategia de investigación se basó en el aprovechamiento de información y recursos oficiales existentes, de acceso público. La tipología de los ecosistemas distingue entre artificiales (urbano continuo, discontinuo, infraestructuras), productivos (regadío, herbáceos seco, mosaico de cultivos, viñedo/olivar) y protectores (bosques, bosques de ribera, matorral). Se han utilizado como principales bases cartográficas el Mapa de Cultivos y Aprovechamientos, el mapa forestal y las bases del Corine Land Cover.

De cara a facilitar la implementación del método propuesto, se optó por acotar el número de servicios considerados a un número muy reducido. Los datos de los indicadores se obtuvieron de bases de datos públicas nacionales para asegurar la homogeneidad de la información en los diferentes casos de estudio, ya que suele haber diferencias de cálculo entre los servicios de estadística de las regiones. Las principales fuentes son el Censo Agropecuario y el Censo de Población y Vivienda, ambas con una periodicidad de 10 años. Los parámetros que se aplican

<sup>26</sup> **MAES J et al.** ) *Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services. An analytical framework for ecosystem assessments under action 5 of the EU biodiversity strategy to 2020. Publications Office of the European Union, Luxembourg.* **CROSSMAN, ND., et al.** *A blueprint for mapping and modelling ecosystem services. Ecosystem Services, 2013, vol. 4, p. 4-14..* **ALCAMO, J. y BENNETT, EM.** (eds.). *Ecosystems and Human Well-Being: A Framework for Assessment. Island Press, Washington, 2003.* **TEEB** *The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Ecological and Economic Foundations. Ed. Pushpam Kumar. Earthscan, London and Washington, 2010.*

a los indicadores se basan en resultados documentados de instituciones bien conocidas según se ha explicado en un artículo previo<sup>27</sup>. Los servicios seleccionados fueron:

- Servicios de regulación: Capacidad de almacenamiento CO<sub>2</sub> (ton/ha) según datos y metodología de OSE y Banco Mundial
- Servicios de regulación: Concentración de nitratos en zona de acuíferos vulnerables (mg/L), según datos y metodología de SIA y MAGRAMA
- Servicios de abastecimiento: producción de alimentos (ton y habitantes), según datos y metodología de SENC y MAGRAMA
- Servicios culturales: patrimonio cultural (densidad de elementos catalogados)
- Servicios culturales: oportunidades de recreación (densidad de espacios de ocio y recreación)
- Servicios de soporte: índice de fragmentación urbana en función de la dispersión de la urbanización, según metodología de Romano
- Servicios de soporte: conectividad ecológica (gradiente de espacios abiertos), adaptación de la metodología de Angel et al<sup>28</sup>.

Los indicadores se aplicaron a los casos de estudio y se tradujeron en una serie de mapas temáticos, que muestran la situación actual, capacidad o flujo (según indicador considerado), evolución a lo largo del tiempo y los efectos de las alternativas de planificación consideradas. Aunque los servicios no dependen sólo de la cobertura del suelo, sino del manejo agrario y ambiental, para estos aspectos apenas hay información estandarizada disponible. La superposición de indicadores permiten detectar conflictos y sinergias, lo cual puede ser muy útil para trabajar tanto con los responsables políticos, como con técnicos, colectivos profesionales o sociales y con el público en general.

A continuación se muestran algunos ejemplos de los mapas básicos obtenidos. En la primera imagen (Fig.2) se recogen los indicadores de regulación (Almacenamiento de CO<sub>2</sub> y Contaminación por nitratos) y culturales (Patrimonio cultural y Recreación). En la segunda (Fig.3) aparece reflejada la diferencia entre producción real y capacidad potencial de los espacios agrarios de secano.

---

<sup>27</sup> Una explicación detallada de cada indicador se puede encontrar en el artículo: Simon Rojo M. Zazo Moratalla, A. Moran Alonso, N. Hernandez Jimenez, V. Pathways towards the integration of periurban agrarian ecosystems into the spatial planning system. *Ecological Processes* 2014, 3:13

<sup>28</sup> Angel S, Parent J, Civco DL, Blei AM Making room for a planet of cities. *Policy Focus Report*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA. 2011

Figura 2. Ejemplo de aplicación de los indicadores en Aranjuez. Servicios de regulación y culturales

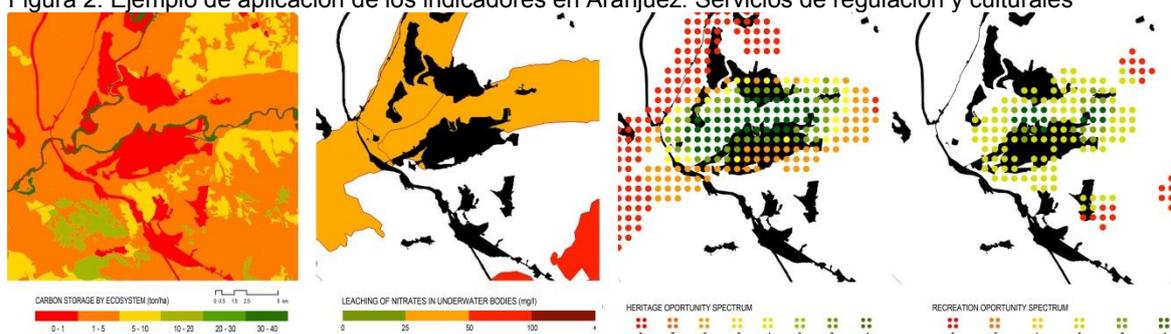
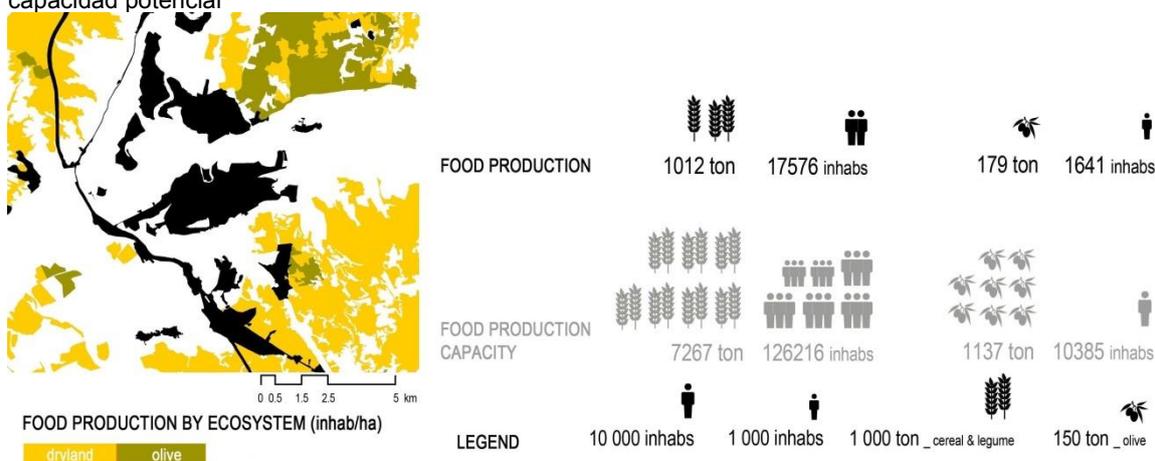


Figura 3. Ejemplo de aplicación de los indicadores en Aranjuez. Servicios de abastecimiento Situación real y capacidad potencial

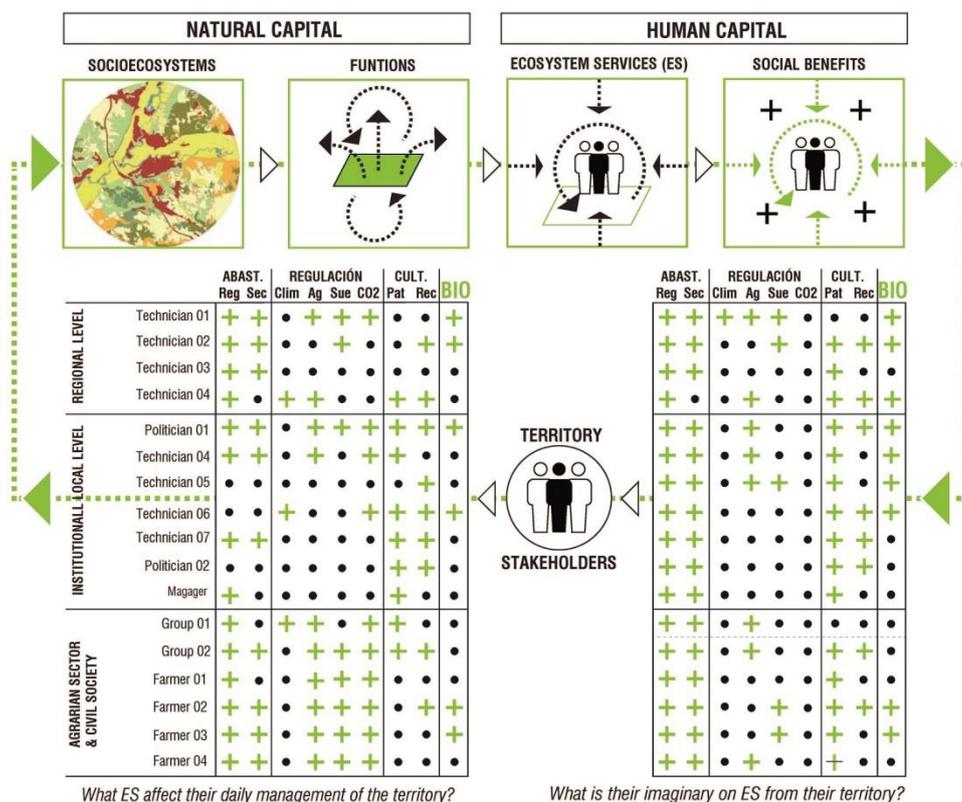


### 4.3 Comprender la percepción de los agentes locales para avanzar hacia una visión común

La investigación exploró las posibilidades de reconstruir -o reinventar en algunos casos- la “conciencia del lugar” a la que se refería Magnaghi, desde los actores locales. En primer lugar fue necesario realizar, a partir de trabajo de gabinete, un sociograma que permitiera comprender la complejidad de relaciones y competencias de los distintos agentes. Posteriormente, en 2013 se llevaron a cabo doce entrevistas semiestructuradas a políticos, técnicos municipales y de la Confederación Hidrográfica, agricultores, sindicatos y asociaciones.

Los resultados, permitieron entender las relaciones y redes ocultas entre los actores (instituciones, administraciones y particulares) y su percepción acerca de los espacios agrarios y del papel que desempeñan como gestores del territorio. La figura X muestra en la columna derecha la percepción que cada agente tiene acerca de los servicios de los ecosistemas agrarios y en la columna de la izquierda, aquellos que gestiona conscientemente en su manejo cotidiano del territorio y que no siempre coinciden.

Figura 4. Matriz de percepción y gestión de servicios de los ecosistemas por parte de los agentes territoriales



Todos los actores coinciden en la importancia que tienen los servicios de abastecimiento (alimentación) en Aranjuez, lo cual no es de extrañar teniendo en cuenta que la agricultura fue el principal motor de la región hasta las últimas décadas del siglo XX. Sin embargo no les resulta relevante el destino de la producción (mercado local, regional o global). También destaca la importancia dada a los servicios culturales, algo que una vez más está relacionado con el pasado histórico y el notable patrimonio cultural agrario con el que cuenta Aranjuez, que está catalogada como Paisaje Cultural Mundial 'catalogada por la UNESCO y ha sido tradicionalmente uno de los principales atractivos para el turismo. Sin embargo, este reconocimiento entre los agentes queda circunscrito al área protegida, y no tienen en cuenta al resto de los ecosistemas periurbanos.

En relación a los servicios de soporte, más de la mitad de los agentes hablan de la biodiversidad como una de las características destacables del territorio. Por el contrario, apenas se cita a los servicios de regulación. Sólo unos pocos agentes se refieren a la interacción entre agricultura, agua y suelo, y son menos aún los que consideran su papel para la regulación del clima o el almacenamiento de CO2.

Cuando se pasa a valorar cómo tienen en cuenta los servicios de los ecosistemas en la gestión del territorio, en la mayoría de los casos, los agentes territoriales no consideran todos los servicios sobre los que incide su actividad, sino sobre un número escaso. Suelen tener una visión específica y sectorial.

#### **4.4 Sentando las bases para pactos territoriales futuros**

Los mapas de los servicios de ecosistemas permiten entender las interacciones y visualizar la influencia que cada propuesta tiene en la prestación de servicios y la calidad de los ecosistemas. La decisión de acotar la cantidad de los servicios considerados a un número pequeño se ha demostrado eficaz para lograr que el proceso sea sencillo y operativo, pero es especialmente importante seleccionar indicadores relevantes que no tienen por qué coincidir en todos los casos.

En el caso de Aranjuez, los indicadores de abastecimiento potencial ponen de relieve la importancia estratégica del área para la producción de alimentos, un servicio de relevancia histórica y que a día de hoy podría ser recuperado. La gran capacidad del área, sin embargo, no puede ser valorada únicamente desde las necesidades locales, que son superadas con creces. Un análisis regional indica que los espacios agrícolas de Aranjuez en el contexto metropolitano de Madrid son un recurso escaso y valioso. Además hay que tener en cuenta que se trata de un enclave que fue determinante históricamente para el abastecimiento de la capital y que podría volver a reconectarse con la metrópoli madrileña, contribuyendo a mejorar su sostenibilidad. En este caso, el análisis no puede limitarse al entorno periurbano y concluir en la transformación de los espacios agrarios por estar sobredimensionados.

El mapeo de los servicios ecosistémicos en las zonas periurbanas ha demostrado ser útil para proporcionar a técnicos y políticos información espacializada estratégica. Los mapas basados en indicadores son una valiosa herramienta de comunicación para discutir con los diferentes agentes las consecuencias de la pérdida de ecosistemas agrarios en diferentes escenarios de planificación. No obstante, los indicadores y los mapas son demasiado abstractos para la mayoría de los agentes. Para algunos servicios es necesario contar no sólo los indicadores cuantitativos, sino con información cualitativa. Los servicios culturales son el ejemplo más claro.

A la luz de los resultados, los talleres apoyados en las herramientas de visualización desarrolladas logran despertar el interés por el papel clave que la agricultura y los agricultores periurbanos desempeñan en el bienestar de la sociedad. Esto permitiría apuntar las bases de nuevas relaciones urbano-rurales. El grado en que este objetivo más ambicioso se cumpla depende no ya de la herramienta, sino de una transformación profunda en la gobernanza. Las relaciones detectadas son, en su mayoría, verticales y jerárquicas, con poca cooperación y conexión incluso entre departamentos del mismo nivel jerárquico. Es necesario romper muchas inercias institucionales y culturales para poder trabajar juntos en la construcción de una visión común del territorio periurbano.



---

## **ÁREA TEMÁTICA D. La Conceptualización, Administración y Gestión Territorial y Urbana como potencialidades para el Buen Gobierno.**

De la región natural al paisaje cultural. Cartografía cultural y sistemas de información geográfica en ordenación del territorio.

*Alfredo Fernández Enríquez\*, Manuel Arcila Garrido\*\*  
y José Antonio López Sánchez\*\*\**

*\* Profesor interino de Análisis Geográfico Regional, Universidad de Cádiz*

*\*\* Profesor titular de Universidad de Análisis Geográfico Regional, Universidad de Cádiz*

*\*\*\* Profesor contratado doctor de Análisis Geográfico Regional de la Universidad de Cádiz*

### **RESUMEN**

En las últimas décadas la cultura y su representación territorial han comenzado a tener un importante papel en la ordenación del territorio. En este texto se analiza esta evolución y sus consecuencias en el modelo territorial a través de diversos ejemplos donde los sistemas de información geográfica (SIG) son utilizados como herramienta para una hipotética gobernanza paisajística.

**Palabras clave;** cultura, gobernanza, paisaje, región, SIG, territorio

### **ABSTRACT**

The culture and his territorial representation begin to play an important role in regional planning in recent decades. These developments and their implications are discussed in this paper, which underlines various examples about using Geographic Information Systems (GIS) as a tool for the landscapist governance hypothetical, and his impact in the territorial model.

**Key words;** culture, GIS, governance, landscape, region, territory.

## INTRODUCCIÓN

En Ordenación del Territorio se asume la existencia de omisiones de información relevante en materia cultural, especialmente aquella con componentes intangibles y subjetivos como el paisaje, *fundamento ambiental y cultural del sistema de espacios libres [...] y eje de un modelo territorial de calidad*<sup>1</sup>. Estas omisiones no impiden el conocimiento holístico *aproximado*<sup>2</sup> de las propiedades del conjunto que no poseen las partes, los patrones de organización de los sistemas, y los aspectos cuantitativos y cualitativos aprehensibles, sean objetivos o subjetivos.

La escala social de valores, subjetiva, puede objetivarse estadísticamente mediante la participación pública suscitada por la planificación y gestión del paisaje, y su encuadre territorial es inmediato con el uso de SIG<sup>3</sup>, todo ello en coherencia con el Programa de Itinerarios Culturales del Consejo de Europa, que aspira a sensibilizar y construir la ciudadanía europea en un *ejercicio de democracia cultural y paisajística*.<sup>4</sup>

Ésta gobernanza<sup>5</sup> colaborativa ha de reconocer la identidad y diversidad social como valor del territorio ateniéndose a la Declaración universal sobre la diversidad cultural de la UNESCO, que eleva la diversidad cultural a la categoría de patrimonio común de la humanidad, tan necesaria para la humanidad como la biodiversidad para los seres vivos, instando a la elaboración de políticas públicas de fomento de la diversidad cultural para fortalecer la democracia<sup>6</sup>.

En síntesis, el conocimiento de las escalas de valores sociales y su relación con el territorio permite la construcción de un paisaje a escala humana y la gobernanza paisajística.

Para verificar la posible existencia del paisaje cultural a escala humana, primero se expondrán diversos casos de iniciativa pública de gestión del paisaje donde se utilizan SIG: Sistema Mosaico y Centro de Estudios Territorio y Paisaje de Andalucía, Plan de usos y protección del “Espacio Cultural Sierra de Atapuerca”, y Proyecto LIFE “Valle del Tiernes-Caracena”

En segundo lugar se detallan aspectos de leyes y convenios de protección del patrimonio, el paisaje y la diversidad cultural, especialmente de la Ley 8/2005 de protección, gestión y ordenación del paisaje de Cataluña.

---

1 **Galiana, L. y Vinuesa, J.** (Coords. ). *Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio. Síntesis*, Madrid 2010. p. 119.

2 **Gómez Orea, D.** *Ordenación territorial. Editorial Agrícola española, Barcelona 2002. p. 326-328.*

3 **Tomlinson, R.** *A Geographic Information System for Regional Planning.* 1968.  
[http://gisandscience.files.wordpress.com/2012/08/1-a-gis-for-regional-planning\\_ed.pdf](http://gisandscience.files.wordpress.com/2012/08/1-a-gis-for-regional-planning_ed.pdf)

4 **Consejo de Europa**, 1998. [http://www.mediamweb.com/2005/ea/ver\\_arch.php?id=1787](http://www.mediamweb.com/2005/ea/ver_arch.php?id=1787)

5 **DRAE**: 1. f. Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.

2. f. ant. Acción y efecto de gobernar o gobernarse.

6 **UNESCO**, 2002. <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127162s.pdf>

En tercer lugar, se presentan experiencias en la valoración patrimonial de las culturas indígenas en Perú y Chile, ésta última muy crítica con el paradigma multicultural.

En cuarto lugar, el territorio es descrito por los propios usuarios tras la popularización del uso de los SIG en la conocida como neogeografía. El *Crowdsourcing* y *Crowdediting* presenta buenos ejemplos en el uso colaborativo de *OpenStreetMap*, el Mapa lingüístico del Cáucaso, y la iniciativa del pueblo Surui y la ONG ACT en Brasil apoyada por Google.

Por último se esbozarán conclusiones abiertas al debate.

## 1. REGIÓN, PAISAJE Y CULTURA

### 1.1 La tradición geográfica

El debate epistemológico entre las corrientes positivistas e historicistas en Geografía giró en gran medida en torno a los conceptos de región, paisaje y cultura. La región como ámbito para describir y explicar la asociación de elementos físicos y humanos se deriva de la visión de Kant en *Physische Geographie* (1802)<sup>7</sup>:

*Geografía es el nombre para la descripción de la naturaleza y del conjunto del mundo. La geografía y la historia llenan el área entera de nuestra percepción: la geografía la del espacio, la historia la del tiempo.*

Geografía e Historia quedan unidos como ejes cartesianos de representación de fenómenos espacio-temporales en *el área entera de nuestra percepción*. Ratzel identifica la región natural, sinónimo de medio natural o geosistema, y deduce el determinismo ambiental. La reacción historicista propugnó adoptar la región humana como objeto de estudio, y la descripción y explicación del paisaje como método. El paisaje fue utilizado por Vidal la Blache (1845-1918) y Alfred Hettner<sup>8</sup> (1859-1941), quien considera el método regional el más propiamente geográfico:

*Únicamente cuando concibamos los fenómenos como propiedades de los espacios terrestres, estaremos haciendo Geografía<sup>9</sup>.*

El concepto de paisaje cultural formulado por Max. Sorre en 1917 llama a la región “el área de extensión de un paisaje”, creada por procesos no exclusivamente naturales. Es expresión de una cultura adaptada al medio físico, y se ha de partir del paisaje cultural para llegar al paisaje humano. Los conceptos de paisaje cultural de la escuela alemana (*Kulturlandschaft*) y la Geografía

---

7 **Capel, H.** Filosofía y ciencia en la Geografía contemporánea. Ediciones del Serba, Barcelona 2012. p.294

8 **Capel**, op. cit. p. 294

9 **Hettner, A.** La naturaleza y los cometidos de la geografía, 1927.

[http://ocw.unican.es/humanidades/teoria-y-metodos-de-la-geografia.-evolucion-del/material-de-clase-1/archivos-modulo-6/Alfred-Hettner-La-naturaleza-y-los-cometidos-de-la/skinless\\_view](http://ocw.unican.es/humanidades/teoria-y-metodos-de-la-geografia.-evolucion-del/material-de-clase-1/archivos-modulo-6/Alfred-Hettner-La-naturaleza-y-los-cometidos-de-la/skinless_view)

Cultural de Siegfried Passarge (1919-1930)<sup>10</sup> preceden a Carl Sauer, quien incorporó en *Cultural Geography* (1935) los trabajos del etnólogo A.L. Kroeber sobre los indios Pueblo en 1925, concluyendo que no hay paisaje cultural sin estudio de la cultura que lo explica, es decir, sin historia de las civilizaciones<sup>11</sup>.

Hartshorne asimila geografía humana y geografía cultural<sup>12</sup> sin considerar regiones o paisajes como hechos singulares y objetivos, sino como un conjunto de ámbitos de análisis establecidos a diversas escalas, regionalizados. La regionalización no es un fin en si misma, sino una forma de clasificación<sup>13</sup>. Pero Hartshorne no alcanza éste rigor en el tratamiento de la dimensión temporal en su "Naturaleza de la Geografía". Su mecánica asimilación de Geografía e Historia con las ciencias del espacio y el tiempo, y la consiguiente ausencia de la dimensión temporal en Geografía, es criticada por Harvey y Sauer<sup>14</sup>, desechada por Schaefer<sup>15</sup> y eficazmente subsanada por la sistematización de las relaciones de técnica, espacio y tiempo efectuada por Milton Santos<sup>16</sup>.

El territorio es creado por la relación temporal entre cultura y medio físico, mediatizada por la percepción. Espacio y tiempo geográficos, a escala humana, permitieron a la Geografía de la Percepción incorporar elementos inmateriales al análisis del territorio mediante el análisis perceptivo del paisaje. Las imágenes y mapas mentales, individuales y colectivos, están en la base de nuestra conciencia territorial<sup>17</sup>, son el recurso identitario con el que adoptamos actitudes ante el medio social y natural, incluyendo condiciones climáticas y catástrofes naturales.

## 1.2. La regionalización sistémica

La noción de correlación entre los objetos en el paisaje, apuntada entre 1925 y 1961 por Sauer<sup>18</sup>, precede a la aplicación de la teoría de sistemas en el estudio holístico del sistema de interacción humano-natural iniciada por Ackerman en 1963<sup>19</sup>. La teoría de sistemas considera los conocimientos científicos limitados y las técnicas cuantitativas insuficientes, pues la importancia de los patrones de organización de los sistemas exige su apreciación cualitativa y establecer el conocimiento más *aproximado*<sup>20</sup>. Para Chorley<sup>21</sup>:

*La Geografía se ocupa y preocupa de las manifestaciones espaciales tangibles del contacto e intercambio continuado que mantienen el hombre y su medio ambiente habitable.*

---

10 Claval, P. Evolución del ageografía humana. Oikos-Tau, Barcelona 1973. p. 126

11 Claval, op. cit. p. 127

12 Claval, op. cit. p. 126

13 Capel, op. cit. p. 355

14 Santos, M. op. cit. p.43

15 Schaefer, F.K. Excepcionalismo en Geografía. Un análisis metodológico. Annals of the Association of American Geographers, vol. 43, 1953. Universitat de Barcelona, 1971.  
<http://www.ub.edu/geocrit/schaefer3.htm>

16 Santos, M. La naturaleza del espacio. Ariel, Barcelona 2000. p.43

17 Capel, op. cit. p.383

18 Santos, M. op. cit. p. 61

19 Capel, op. cit. p. 353

20 Gómez Orea, op. cit.

21 Capel op. cit. p. 354

Para Sauer los dominios de estudio han de constituir secciones de la realidad, campos de estudio autónomos e integrados, pues la realidad es una<sup>22</sup>. Schaefer coincide y lo desarrolla. El carácter monista del objeto de estudio, el territorio, niega la excepcionalidad regional y reafirma la regionalización como una forma de clasificación multicriterio que proporciona ámbitos de verificación de las teorías emanadas de la geografía general y otras disciplinas<sup>23</sup>.

El ecosistema, el modelo de la realidad de Stoddart<sup>24</sup>, puede estructurarse en modelos matemáticos y utilizarse en cibernética, información y comunicación. El ecosistema es la unidad de gestión, y en el conocimiento de sus aspectos cualitativos se incluye el conocimiento cultural local<sup>25</sup>.

Regiones naturales, históricas, funcionales, polarizadas, urbanas, administrativas, operacionales... son validas si se adecuan al objeto de estudio. La regionalización no es un fin en sí misma, pues *no puede realizarse una clasificación rigurosa de la superficie de la tierra basada en todas las propiedades que posee*<sup>26</sup>. A ésta conclusión llegaron en su dictamen los especialistas alemanes que estudiaron la división de la RFA en regiones naturales en 1961:

*Resulta imposible establecer unos criterios de división realmente naturales, ya que las conclusiones sólo tienen significado con relación al hombre y carecen por otra parte del valor objetivo que se les pretende atribuir*<sup>27</sup>.

Tras la incorporación de la teoría de sistemas al análisis geográfico y la aparición de los SIG se incorporan fenómenos antes inaprehensibles en materia ambiental y cultural y se define el territorio como un todo donde el subsistema cultural es uno más<sup>28</sup>.

La Geografía describe la tierra sistematizando nuestra percepción del entorno a escala, umbral perceptivo que permite leer el mapa desagregando la relación entre sus componentes tangibles e intangibles. La región es un hecho histórico *que se define por los vínculos existentes*<sup>29</sup>, y se analiza como un conjunto de sistemas de objetos y sistemas de acciones con categorías analíticas como paisaje, región, lugar, redes, configuración territorial, división espacial del trabajo, tecnoesfera, psicoesfera, temporalidad, técnica informacional y orden universal o local<sup>30</sup>.

---

22 Santos, M. op. cit. p. 17

23 Capel, op. cit. p. 243, 314, 354 y 355

24 Capel, op. cit. p. 354

25 Gómez Orea, op. cit p. 328

26 Capel, op. cit. p. 355

27 Claval, P. 1974, p 81

28 Arcila y López, op. cit.

29 Kayser, B. Geografía activa. Ariel, Barcelona, 1966. p. 324-326

30 Santos, M. op. cit.

## 2. EXPERIENCIAS CON SIG EN PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE BIENES CULTURALES

### 2.1. El lenguaje cartográfico

Desde los orígenes de la cartografía, medio físico y ocupación humana se codifican mediante dibujo y escritura creando un nuevo lenguaje, el lenguaje cartográfico. Se trata de una poderosa herramienta de integración de información y toma de decisiones. El campo cultural ha adolecido de un sólido apoyo cartográfico por la escasa interoperabilidad del CAD, utilizado en planimetría arqueológica y localización de bienes culturales.

El ingente volumen acumulado de información sobre patrimonio histórico ha impulsado la automatización de su gestión mediante sistemas de gestión y bases de datos georreferenciadas, progresivamente integradas en la *Spatial Web* con estándares abiertos promovidos por el OGC<sup>31</sup>. Las nuevas tecnologías permiten explotar las propiedades de los datos geoespaciales en la *Web* para facilitar la recuperación y fusión de datos. La elaboración colaborativa y la transferencia sistémica de conocimiento es inmediata en SIG una vez se cumple la premisa del dato único y se garantiza la compatibilidad de los datos con el flujo global de información mediante metadatos, estándares internacionales de información aplicados intensivamente a la información ambiental tras la cumbre de Río 92 que permiten a los SIG responder a la demanda de Chorley y Hagget de un nuevo paradigma cuando en 1967 constataron la infrautilización de las abundantes fotografías aéreas conservadas desde la I Guerra Mundial<sup>32</sup>.

Los SIG utilizan métodos analíticos geométricos, usando herramientas de Geoproceso, y métodos flexibles basados en Geoestadística, herramientas basadas en conjuntos *Fuzzy* y otras. La lógica *Fuzzy*<sup>33</sup> se usa para establecer los grados de pertenencia de un fenómeno a conjuntos superpuestos, por ejemplo en Planificación Espacial Marina para minimizar conflictos al implantar energías renovables en torno a las Islas Shetland<sup>34</sup>.

### 2.2. Cartografía cultural

En cuanto a la planificación de políticas culturales, tiene como objetivos el desarrollo cultural y económico, fomentar el turismo, la información y la participación. La cartografía cultural a disposición pública incluye inventarios, mapas temáticos, Atlas, estadísticas, indicadores y mapas. Denominada *cultural*

---

31 **OGC**. The Spatial Web. An Open GIS Consortium (OGC) White Paper  
[http://portal.opengeospatial.org/files/?artifact\\_id=3859&version=2&format=htm#\\_ftn1](http://portal.opengeospatial.org/files/?artifact_id=3859&version=2&format=htm#_ftn1)

32 **Capel**, op. cit. 428

33 **Zadeh, L.A.** *Information and Control. Volume 8, Issue 3, June 1965*, Elsevier inc., 1965. p. 338–353,  
<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S001999586590241X>

34 **Shucksmith, R., et. al.** *Regional marine spatial planning – The data collection and mapping process*.  
*Marine Policy* Volumen 50, Parte A, Diciembre 2014, p. 1–9. En  
<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X14001420>

*mapping*, por la UNESCO, es reconocida como una herramienta técnica crucial para preservar los elementos culturales tangibles e intangibles<sup>35</sup>.

En el campo de la cartografía cultural, el Proyecto LIFE “Valle del Tíermes-Caracena” detalla minuciosamente a escala local el proceso de incorporación a SIG y WMS de planimetría arqueológica y bases de datos sin referencia espacial. Se ha creado un conjunto unificado de información que permite la navegación y la consulta mediante la interfaz de WMS con el objetivo de:

*Promover un sistema innovador de gestión coordinada por diversos actores para conseguir proteger el ecosistema, la ordenación del territorio y la valoración y desarrollo sostenible del complejo histórico-natural de Tíermes.*

A escala andaluza, el sistema Mosaico de gestión de bienes culturales incluye catalogación, inventarios, informes arqueológicos, urbanísticos y medioambientales y autorizaciones de obras. Su núcleo es un SIG, y los datos únicos son objetos patrimoniales georreferenciados y documentados.

Proporciona servicios Web con capacidad para intercambiar datos estandarizados, acceso a la base de datos del patrimonio mueble e inmueble y al nodo de Bienes protegidos en la IDE de Andalucía, además de un localizador cartográfico. Utiliza metadatos desarrollados por el Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico, que publica desde 2010 recomendaciones técnicas para la metadatación del patrimonio cultural<sup>36</sup>.

La Estrategia de Paisaje de Andalucía<sup>37</sup> persigue la integración del paisaje en el conjunto de políticas autonómicas, y se coordina con otras comunidades mediante el Plan Nacional de Paisaje Cultural (PNPC)<sup>38</sup>. En aplicación de la Estrategia, el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz considera el paisaje como criterio específico de inclusión, y se ha creado un SIG, el Sistema Compartido de Información sobre el Paisaje en Andalucía<sup>39</sup>, considerado la herramienta idónea para integrar la multiplicidad de variables a considerar.

El Sistema incluye el Mapa de Paisajes de Andalucía elaborado por el Centro de Estudios Territorio y Paisaje de Andalucía. El Mapa pretende *identificar, proteger,*

---

35 **Arcila, M. y López, J.A.** La cartografía cultural como instrumento para la planificación y gestión cultural. Una perspectiva Geográfica. Revista Periférica, 2011.  
<http://revistas.uca.es/index.php/periferica/article/view/1705>

36 **Junta de Andalucía, CECD-IAPH** <http://www.iaph.es/web/canales/patrimonio-cultural/doc-cartografica.html>

37 **Junta de Andalucía. CMOT** 2012  
[http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portalweb/menuitem.7e1cf46ddf59bb227a9e9e205510e1ca/?vgnextoid=535de628e4637310VgnVCM2000000624e50aRCRD&vgnnextchannel=68f72afa60637310VgnVCM2000000624e50aRCRD#apartadoa7acce971df47310VgnVCM1000001325e50a\\_\\_\\_\\_\\_](http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portalweb/menuitem.7e1cf46ddf59bb227a9e9e205510e1ca/?vgnextoid=535de628e4637310VgnVCM2000000624e50aRCRD&vgnnextchannel=68f72afa60637310VgnVCM2000000624e50aRCRD#apartadoa7acce971df47310VgnVCM1000001325e50a_____)

38 **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte**, 2012  
<http://ipce.mcu.es/conservacion/planesnacionales/paisajes.html>

39 **Junta de Andalucía, CMOT**  
<http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portalweb/menuitem.6ffc7f4a4459b86a1daa5c105510e1ca/?vgnextoid=239ae628e4637310VgnVCM2000000624e50aRCRD&vgnnextchannel=7cbd2afa60637310VgnVCM2000000624e50aRCRD>

*gestionar y ordenar el paisaje*<sup>40</sup>. Considera el paisaje en su aspecto perceptivo, sin incluir aún información cultural, pero presenta dos instrumentos que aproximan la *parte emocional*, el análisis de la percepción visual y de la percepción social, éste último elaborado con datos extraídos del Ecobarómetro de Andalucía.

La Estrategia Territorial Europea propugna la gestión creativa del paisaje. El Plan de Protección y Usos del BIC “Espacio Cultural Sierra de Atapuerca” es un ejemplo de concreción de medidas de gestión, protección efectiva, ordenación física y funcional, y gestión administrativa cotidiana del paisaje<sup>41</sup>. Declarado BIC por la Junta de Castilla y León en 2007 y listado como Patrimonio Mundial<sup>42</sup>, la protección arqueológica, natural y paisajística se sintetiza en dos niveles, zonas de afección del entorno inmediato del BIC, y horizontes de protección visual, valorando calidad y fragilidad visual, e intervisibilidad. Como conclusión puede citarse la necesaria interdisciplinariedad como garantía de atenuación de sesgos científicos y administrativos en el tratamiento del paisaje<sup>43</sup>.

### 3. LEGISLACIÓN PROTECTORA DE PATRIMONIO Y PAISAJE

#### 3.1. Patrimonio cultural y territorio

La valoración del Patrimonio histórico o cultural en el S. XIX prima las *manifestaciones gloriosas de la cultura nacional*<sup>44</sup>, adquiriendo interés turístico y sistematizadas en Hª del Arte. En 1945 se funda la UNESCO anunciando los criterios que dieron lugar a la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de 1972. La Constitución española de 1978 transfiere la protección del patrimonio a las Comunidades Autónomas, que debían gestionar su patrimonio de acuerdo a su contexto legal y sociocultural. El concepto de patrimonio se amplía en 1985 con la Ley del Patrimonio Histórico Español (LPHE)<sup>45</sup> al etnográfico, industrial, arqueológico, arquitectónico y otros.

La LPHE valora el patrimonio como seña de identidad colectiva y marco de integración individual en la sociedad. Su valor y función social justifican las políticas de conservación, cuyo objetivo ha de ser poner el patrimonio al servicio de los ciudadanos mediante medidas que faciliten el acceso del público a los bienes culturales<sup>46</sup>. Se da sin embargo una visión sectorial del Patrimonio, aislada del territorio, no obstante declaraciones expresas como la contenida en el Título 2º de la Ley de Patrimonio Cultural de Galicia:

---

40 **Junta de Andalucía y Universidades Públicas de Andalucía, 2005** <http://www.paisajeyterritorio.es/>

41 **Santos y Ganges, L.** Paisajes culturales y planificación espacial 2009  
[https://uvadoc.uva.es/bitstream/10324/17111/1/paisajes\\_culturales\\_y\\_planificacion\\_espacial.pdf](https://uvadoc.uva.es/bitstream/10324/17111/1/paisajes_culturales_y_planificacion_espacial.pdf)

42 **Junta de Castilla y León**  
[http://www.patrimoniocultural.jcyl.es/web/jcyl/PatrimonioCultural/es/Plantilla100/1284213295463/\\_/\\_/\\_](http://www.patrimoniocultural.jcyl.es/web/jcyl/PatrimonioCultural/es/Plantilla100/1284213295463/_/_/_)

43 **Santos, L.** op. cit

44 **Llull Peñalba, J.** Evolución del concepto y de la significación social del patrimonio cultural. Universidad de Alacá, 2005. [http://www.arteindividuoy sociedad.es/articles/N17/Josue\\_Llull.pdf](http://www.arteindividuoy sociedad.es/articles/N17/Josue_Llull.pdf)

45 **Ministerio de la Presidencia, 1985.** <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-12534>

46 **Llull Peñalba, J.** Op. cit.

*De este modo, los inmuebles, especialmente los monumentos, se entienden integrados en un contexto que es su territorio, y no como elementos aislados.*

Son escasas las referencias no jurisdiccionales al territorio. Por encima de estas, la UNESCO asienta el concepto de patrimonio de la humanidad:

*El patrimonio es el legado del pasado, lo que vivimos hoy en día, y lo que transmitimos a las generaciones futuras. Nuestro patrimonio cultural y natural son fuentes irremplazables de vida e inspiración. (...) Lo que hace que el concepto de Patrimonio Mundial sea excepcional es su aplicación universal. Los Sitios del Patrimonio Mundial pertenecen a todos los pueblos del mundo, independientemente del territorio en que se encuentran*

El territorio, omnipresente en la legislación ambiental, cuenta con el paisaje como recurso natural en la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y Biodiversidad<sup>47</sup>. En su art. 34 crea los Paisajes Protegidos, y aspira a conectar la Red Natura 2000, una cuarta parte del país. Se abre paso la valoración ambiental integral del territorio como única estrategia susceptible de preservar los equilibrios ecológicos básicos.

Como efecto de la catalogación, el elemento patrimonial puede sustraerse de la evolución general de su entorno. Para no generar “catedrales en el desierto”, se han de difundir los efectos de la protección por el territorio. La incompatibilidad del enfoque “museístico” con los objetivos de la protección ha inducido una ampliación del concepto de protección, vinculado extensamente al territorio mediante redes de ENP en materia ambiental, mediante itinerarios culturales en materia patrimonial<sup>48</sup>.

### **3.2. Paisajes Culturales y el Convenio Europeo del Paisaje**

En 1992, la UNESCO introdujo la categoría de Paisajes Culturales en el Convenio del Patrimonio Mundial de la UNESCO de 1972. Definidos como “obras de la labor combinada del hombre y la naturaleza”, están entre los criterios del listado de Patrimonio Mundial destacando la relevancia de la protección, gestión, autenticidad e integridad de los bienes paisajísticos. El paisaje cultural es incluido en el patrimonio cultural de la UE por la Estrategia Territorial Europea<sup>49</sup> por su vulnerabilidad y valor intrínseco. El paisaje está entre las principales potencialidades de Europa en los Principios para el Desarrollo Territorial Sostenible del continente europeo<sup>50</sup>.

Así lo considera el Convenio Europeo del Paisaje del año 2000, que entró en vigor en España en 2008. Introduce la visión del paisaje como herramienta integradora

47 **Ministerio de la Presidencia**, 2007. <http://www.boe.es/boe/dias/2007/12/14/pdfs/A51275-51327.pdf>

48 **Ministerio de Educación Cultura y Deporte**. <http://www.mecd.gob.es/cultura-mecd/areas-cultura/patrimonio/mc/patrimonioeur/itinerarios-culturales-europeos/presentacion.html>

49 **Comisión europea**, 1999. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf)

50 **Consejo de Europa** 2000. <http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/cemat/VersionPrincipes/Espagnol.pdf>

del Patrimonio Cultural y Natural con dimensión social como elemento fundamental del bienestar:

*Art. 1.e. Por “gestión de los paisajes” se entenderán las acciones encaminadas, desde una perspectiva de desarrollo sostenible, a garantizar el mantenimiento regular de un paisaje, con el fin de guiar y armonizar las transformaciones inducidas por los procesos sociales, económicos y medioambientales.*

El CEP insta a superar la mera protección para proceder a la gestión del paisaje, fruto de la indisoluble relación entre naturaleza y cultura. Se trata de un recurso económico, reflejo del medio ambiente, de la calidad de vida, factor decisivo en la construcción de la identidad social y, dado su carácter participativo, *factor de desarrollo y profundización de la democracia*<sup>51</sup>.

En aplicación del CEP, el Consejo de Patrimonio Histórico ha incluido el paisaje cultural entre los planes nacionales que coordinan la administración y gestión de bienes culturales. Hay planes de catedrales (1990), patrimonio industrial, arquitectura defensiva, paisaje cultural (PNPC, 2012) y abadías, monasterios y conventos.

### **3.3. El Observatori del Paisatge de Catalunya**

El PNPC tiene el objetivo de complementar otros Planes Nacionales, administraciones y políticas sectoriales. El primer caso es el de la Ley 8/2005 de protección, gestión y ordenación del paisaje de Cataluña, por la que se crea el *Observatori del Paisatge de Catalunya*<sup>52</sup>, desarrollada por el Decreto 343/2006, regulador de los estudios e informes de impacto de integración paisajística.

La Ley integra criterios y directrices creando los Catálogos de paisaje del *Observatori*, innovación con pocos precedentes. El paisaje es un producto social con dimensión material, espiritual, ideológica y simbólica. Su catalogación será cualitativa, sin cuantificar sus valores ni establecer jerarquías de calidad.

Independientemente de la calidad visual, cubren todo el territorio de Cataluña dividido en ámbitos de análisis administrativos, los de los Planes Territoriales Parciales a escala 1/50.000. Sus Unidades de Paisaje son pieza clave de la que emanan normas, directrices y recomendaciones para el planeamiento territorial, urbanístico y sectorial. Establecen los valores culturales a promover según la percepción de los grupos sociales, que aportan criterios subjetivos e intangibles.

El contenido de las Unidades de Paisaje incluye variables paisajísticas de carácter objetivo y multidisciplinar, pero las condiciones de percepción (ruidos, confort climático...) quedan a la sensibilidad del equipo redactor, así como referencias literarias y otras del imaginario colectivo del lugar. La participación pública legitima propuestas de acción basadas en aspectos subjetivos (estética, uso social,

---

51 **Zoido, F.** 2008.

[http://www.upo.es/ghf/giest/documentos/paisaje/Zoido\\_elConvenioEuropeodelPaisaje.pdf](http://www.upo.es/ghf/giest/documentos/paisaje/Zoido_elConvenioEuropeodelPaisaje.pdf)

52 **Generalitat de Catalunya.** <http://www.catpaisatge.net/cat/index.php>

religioso o simbólico) detectadas en encuestas y sesiones de trabajo con la población y expertos del ámbito de estudio. Una vez aprobadas, las Unidades de Paisaje son vinculantes para la planificación territorial y urbanística<sup>53</sup>.

## 4. CARTOGRAFÍA Y CULTURA INDÍGENA

### 4.1. Cartografía y diversidad cultural

La captación de toponimia *in situ* durante levantamientos cartográficos evidencia el aprovechamiento de conocimientos autóctonos durante el periodo colonial en Canadá, Asia central, la India, África central y septentrional<sup>54</sup>.

Los sistemas de orientación y representación espacial de los nómadas permitieron recoger 3.000 topónimos del Sahara occidental en la lengua autóctona, el hasanía. Los cartógrafos españoles documentaron como los saharauis utilizan juegos poéticos de renombrados autores para describir paisajes, lugares y relaciones topológicas, creando mapas mentales eficazmente complementados por la observación de huellas, pautas de fauna y morfología de la flora, la orientación de las raíces de la *fredolia aretioides*<sup>55</sup>.

En Perú se han institucionalizado las *Bases de datos de pueblos indígenas u originarios*. Relacionan pueblos identificados, su historia, instituciones, creencias, prácticas, lenguas y referencias geográficas de su ubicación. Una aproximación a la distribución cultural indígena son el Atlas Sociolingüístico de Pueblos Indígenas de América Latina (2009) y el Documento Nacional de Lenguas Originarias del Perú (2013), documentando 47 lenguas, sus hablantes y los lugares en los que se hablan. Con mayor precisión cartográfica se han trazado las cinco reservas territoriales pobladas por pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario y contacto inicial (PIACI)

El Sistema de Información sobre Comunidades Nativas de la Amazonía Peruana (SICNA) es una base de datos con 65 campos para cada comunidad. Detalla su federación y grupo étnico, número de habitantes, ubicación política y geográfica, situación administrativa y legal de la comunidad, de la propiedad comunal y de los servicios de salud y educación elaboradas en un proceso participativo. Datos comunitarios socioeconómicos, demográficos y políticos y la georreferenciación de hitos son recogidos previa información a las asambleas comunales y acuerdos sobre uso de la información entregada a las comunidades.

Las Declaratorias del Patrimonio Cultural de la Nación oficializan el reconocimiento de características diversas de la vida de las poblaciones indígenas en desarrollo de la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (UNESCO). Se elaboran participativamente desde 2011 por

53 **Nogué Font, J. y Sala Martí, P.** Los catálogos de paisaje. En Busquets, J. Y Cortina, A. (coords.).

Gestión del paisaje. Manual de gestión, protección y ordenación del paisaje. Ariel, Barcelona 2009.

54 **Rodríguez Esteban, J.A.** El Mapa del África Occidental Española de 1949 a escala 1:500.000: orgullo militar, camelladas y juegos poéticos saharauis. Cybergeo, *European Journal of Geography*, 2011.

<http://cybergeo.revues.org/23461#ftn12>

55 **Rodríguez, J.A.** Op. cit.

comunidades, grupos e individuos que identifican las prácticas, representaciones, expresiones, conocimientos y saberes, así como instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales asociados a su patrimonio cultural. Con ésta información se elabora un mapa de declaratorias, Geocultura, con el Patrimonio Cultural de la Nación distribuido sobre el mapa en formato SIG utilizando límites censales<sup>56</sup>.

#### 4.2. El paradigma multicultural

La naturaleza sustenta la cosmovisión y los mapas mentales de la población. La pionera creación en 1872 del Parque Nacional de Yellowstone supuso la expulsión de los *Crow* y los *Blackfeet* y su confinamiento en reservas donde su cultura languideció. El reconocimiento de los derechos territoriales indígenas presenta numerosos conflictos por la formación en sus territorios de *clusters* (forestal, minero, salmonero, turístico) atraídos por los recursos naturales.

Los pueblos indígenas han coevolucionado con los ecosistemas, cuya biodiversidad ha propiciado la diversidad cultural<sup>57</sup>. Las áreas de reserva, concebidas como reductos de la población, cultura y hábitat indígena, integran en muchos casos patrimonio natural y cultural excelentemente preservado por los pueblos originarios. Se trata de un espacio construido a través del tiempo, desde sus creencias y valores culturales, parte sustancial de la identidad comunitaria.

La consideración oficial de la identidad comunitaria de culturas originarias como base de la identidad nacional asienta el paradigma multicultural. El patrimonio cultural es entendido en Chile como: *El conjunto de bienes [...] que grafican la identidad de una nación*, y la Ley Indígena concede a los indígenas: *El Estado valora su existencia por ser raíz esencial de la nación chilena*<sup>58</sup>.

Sobre la coexistencia de varias culturas en el marco territorial del estado se construye un imaginario colectivo, sustento de la “multicultural” identidad nacional. La originalidad del estado-nación descansa en la redefinición y apropiación de una identidad indígena estandarizada, profesionalizando a sus portadores sin reconocer la propiedad de los pueblos indígenas sobre sus tierras. Es el caso de la inclusión de sitios en el listado del Patrimonio Mundial de la Humanidad del *Qapac Ñam* o “Camino del Inca”, considerada *otra forma de control, definición y apropiación del pasado indígena aunque esta vez a nivel global*<sup>59</sup>.

### 5. NEOGEOGRAFÍA. CROWDSOURCING Y CROWDEDITING.

El énfasis en la participación en la elaboración cartográfica remite inmediatamente al concepto de comunidad colaborativa, popularizado en la transición de las páginas tradicionales a las aplicaciones web orientadas a usuarios conocida como

---

56 Ministerio de Cultura de Perú, 2014 [http://geocultura.cultura.gob.pe/sig/map\\_default.phtml](http://geocultura.cultura.gob.pe/sig/map_default.phtml)

57 ONU-PNUMA, 2004. [http://www.cdi.gob.mx/pnuma/c1\\_01.html](http://www.cdi.gob.mx/pnuma/c1_01.html)

58 Boccara, G. y Ayala, P. Patrimonializar al indígena. Imagi-nación del multiculturalismo neoliberal en Chile. *Cahiers des Amériques latines*, 2013. <http://cal.revues.org/361>

59 Boccara y Ayala op. cit.

Web 2.0 desde 2004<sup>60</sup>. Una comunidad virtual es un grupo de personas que se comunican principalmente a través de Internet, ya sea por un interés común, por alguna red social o foro, o por conversaciones alrededor de o entre bloggers. Los vínculos, interacciones y relaciones tienen lugar en un espacio virtual como Internet. El *CrowdSourcing* (externalización en masa) consiste en *externalizar tareas [...] a través de una convocatoria abierta*<sup>61</sup>.

Una de las comunidades más activas en co-edición es la de OpenStreetMap. OSM permite distinguir algunas características de los elementos con la clave *Historic*. y diez valores posibles, entre ellos monumento, ruinas o sitio arqueológico. La edición colaborativa sigue el ejemplo de Wikipedia, pero desgraciadamente OSM no es un SIG, y esto limita la interoperabilidad de la información generada por sus más de 1.700.000 usuarios registrados en 2014.

El mapa lingüístico del Cáucaso, la *montaña de lenguas*, ha sido trazado a iniciativa de *Geocurrents*<sup>62</sup>. Partiendo de una síntesis de la cartografía étnica y lingüística y datos demográficos existentes, una docena de colaboradores han editado éste mapa en colaboración (*crowdediting*) realizando tres rondas de revisión para obtener dos mapas, uno de la región del Cáucaso y otro a mayor escala de Daguestán. Se representa la distribución espacial de varios grupos lingüísticos relacionada con la topografía. Las relaciones de parentesco lingüístico son expresadas por la simbología, incluyendo además información adicional sobre demografía, migraciones y “limpieza” étnica.

Por último, las iniciativas en Brasil del pueblo Surui y *Amazon Conservation Team* (ACT) surgen tras la contratación de indígenas por la ONG norteamericana ACT para informar y trazar un mapa de recursos naturales en el Parque Xingu (Mato Grosso). Esta actuación fue investigada en 2005 por la FUNAI (Fundación Nacional del Indio), la fiscalía y una comisión de Congreso de Brasil sobre biopiratería por la posible localización de plantas medicinales utilizadas tradicionalmente por los indígenas y la potencial patente de sus principios activos en el extranjero. Tras descartarse la existencia de delito se denegaron nuevos permisos para iniciativas similares.

Las 250.000 hectáreas de la reserva étnica Surui *Sete de Setembro*, en el estado de Rondonia, están amenazadas por la deforestación y la minería ilegales, pero los 1.200 Suruis están utilizando todos los medios a su alcance para defender sus tierras, incluido el *crowdsourcing*. Desde 2006, ACT y 24 grupos Surui elaboran cartografía cultural, o etnocartografía, reflejando usos actuales e históricos de su territorio como límites, ríos, áreas de caza, pesca y lugares sagrados. Siguen sus propias pautas para hacer visible su cultura y monitorizar la evolución de su hábitat, detectar, acreditar y denunciar la deforestación. Con el compromiso en 2007 de Google de mejora de la actualización y resolución de las imágenes de la reserva, y su instrucción en la utilización de GPS, cámaras de fotografía y vídeo e imágenes obtenidas por satélite, los Surui cartografían su territorio decidiendo qué información plasman y cómo se presenta o distribuye.

---

60 Capel, op. cit. p. 414

61 **Universidad de Murcia**. Glosario. <http://www.um.es/cursos/promoedu/redessociales/glosario/>

62 **Geocurrents**, 2012. <http://www.geocurrents.info/>

Paralelamente se plantea un ambicioso programa de reforestación y dotación de infraestructuras, hospitales, escuelas y empleos en la región, para disminuir la presión sobre el bosque. La financiación corre a cargo del programa *Surui Forest Carbon Project*, aprobado en mayo de 2013. La protección del territorio Surui impedirá la emisión de cinco millones de toneladas de CO<sub>2</sub> en los próximos 30 años, canjeables por créditos REDD (*Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation*)<sup>63</sup>, más no sin granjearse amenazas a las vidas de sus jefes tribales<sup>64</sup>.

## 6. CONCLUSIONES

La regionalización es la herramienta de análisis territorial capaz de abordar a diversas escalas la triple dimensión de la Ordenación del Territorio (política, administrativa y técnica). La dimensión técnica de la Ordenación del Territorio engloba cuantas fuentes de información sean de utilidad, incluidos los mapas de paisajes culturales en elaboración. Valorar el paisaje mediante participación pública implica la construcción del territorio por sus propios habitantes.

El paisaje ha demostrado su eficacia como herramienta de protección de áreas aparentemente desprovistas de valores naturales. El desarrollo de técnicas de evaluación de calidad, fragilidad e intervisibilidad, y un marco normativo de la evaluación del impacto visual, permiten automatizar el análisis de los aspectos visuales del paisaje, en cuya valoración se han de añadir los aspectos perceptivos, hasta ahora sólo cartografiados en el caso de los mapas de ruido.

Paisaje y cultura están estrechamente relacionados con el poblamiento. Los pobladores de un lugar, el paisanaje, son grupos humanos que construyen su propia identidad cultural sobre una cosmovisión, construcción simbólica basada en su entorno perceptible. La cartografía construye la cosmovisión y ciudadanía global. Aplicada al paisaje cultural se perfila como una herramienta óptima para cualificar la identidad del territorio sintetizando aspectos cualitativos, intangibles y subjetivos, hasta ahora omitidos en gran medida en el análisis territorial, ceñido a los aspectos tangibles, localizados en su entorno.

Estos aspectos invisibles en cartografía no lo son en la Geografía, que describe y explica la interacción de procesos físicos y humanos regionalizados. La agregación regional define escalas de análisis, umbrales de percepción de relaciones entre elementos naturales y actividades humanas susceptibles de clasificación. Las actividades y la gestión pública del bien común generan el paisaje, expresión del modelo territorial de una sociedad.

Este modelo es sistémico, y los SIG son la herramienta natural para integrar valores intangibles del territorio como atributos en diversas entidades, siendo los

---

63 **Mongabay Environmental News**, 2013. <http://news.mongabay.com/2013/0530-surui-carbon-project.html>

64 **News Rondonia**, 2012

<http://www.newsrondonia.com/noticias/conflito+terra+indigena+sete+de+setembro+volta+a+ser+alvo+de+disputa+de+terras/20963>

límites administrativos los más utilizados en defecto de otros más precisos. Hay que recordar que fueron las fronteras del estado-nación las que cegaron a Ratzel, que no vio más allá. Pero ni el paisaje pueden ceñirse a límites administrativos ni la cultura localizaciones puntuales, pues su efecto se difunde por el territorio. Esta difusión de atributos culturales es reproducible interpolando áreas geoestadísticas, trazando redes y utilizando técnicas *fuzzy* para valorar la sinergia cultural y minimizar conflictos.

El factor limitante es la escasez de metadatos culturales y la reducida interoperabilidad de la información cultural para incorporarse a modelos analíticos y Sistemas de Ayuda a la Decisión (SADE). La calidad de estos datos depende de procedimientos presenciales (encuestas, sesiones de trabajo) utilizados por ejemplo en la redacción de las Agenda Local 21 y los catálogos de paisaje de Cataluña.

Éstas herramientas pueden incluir pautas de movilidad y relacionarlas con entornos perceptivos (visibilidad, ruido...), obteniendo secuencias objetivas de la percepción individual. El contraste presencial del mapa perceptivo con el mapa mental individual cualifica el paisaje incorporando datos subjetivos del colaborador objeto de estudio, cuya aceptación, colaboración y control del proceso le convierte asimismo en sujeto de estudio, generador de datos de calidad.

Es crucial estandarizar y democratizar estos procedimientos y acreditar la confidencialidad aplicando la Ley de Protección de Datos, el secreto estadístico y cuantas innovaciones legislativas sean necesarias. No es cuestión menor el tratamiento de metadatos de opiniones personales por empresas y gobiernos en la conocida como minería de datos. Tanto más cuando la calidad de la normativa paisajística será la clave del éxito de una inédita herramienta de gobernanza de nuestra relación con el entorno, el ejercicio de democracia cultural y paisajística propugnado por el Consejo de Europa para materializar la ciudadanía europea, cuyo desempeño se hará literalmente visible a todas las escalas, haciendo realidad la arquitectura social del paisaje a escala europea.

Esto abre nuevas vías de participación en la elaboración del modelo territorial, clave de bóveda en Ordenación del Territorio. El modelo territorial puede captar y sintetizar la diversidad cultural y natural utilizando el método geográfico, holístico, de la regionalización de información verificable, entre ellas el paisaje y los sentimientos y preferencias que incluye, que pueden sustanciarse objetivamente con patrones de obtención de información cultural basados en procesos de participación pública y asistencia técnica que permitan su incorporación a los SIG y la *Spatial Web*.

También surgen formas espontaneas de arquitectura social del paisaje. *OpenStreetMap* es una base de datos que permite a los usuarios crear su propia representación espacial. Los servidores y la infraestructura se encuentran en Londres (*University College* e *Imperial College*) y en otros lugares. La información se distribuye bajo la *Open Database Licence* (OdbL), específicamente redactada para bases de datos. El acopio y distribución de un gran volumen de información, el ingente trabajo de la comunidad y la alta calidad alcanzada en una producción

cartográfica de muy reducido costo avalan el éxito de éste proyecto colaborativo, que apunta a una *Spatial Web* interoperable y colaborativa.

Puede advertirse una voluntad colectiva de hacer visibles a los olvidados y construir realidades territoriales con ayuda de la cartografía, incluso en escenarios de conflicto como hace el Mapa de lenguas del Cáucaso.

Los aspectos éticos y las buenas prácticas en el tratamiento de datos relativos a la población implican una autorización preliminar a los trabajos de recogida de información. El retorno de la información a los afectados depende en gran medida de su previa capacitación técnica, y del grado de conocimiento y dotación de infraestructuras y equipamientos, en cuyo defecto los beneficios pueden ser inaccesibles a grupos socialmente marginados.

La protección de la diversidad cultural, equivalente a la biodiversidad, hace imperativo el reconocimiento de los derechos de las comunidades sobre los territorios que ellos mismos construyen y preservan. La adecuación del modelo de desarrollo a los patrones culturales y aspiraciones autóctonas es garantía de éxito, pero si el papel de la cultura se reduce al aprovechamiento turístico foráneo de parques temáticos culturales se banalizarán paisajes y culturas.

Un caso particular y extremo representan las comunidades indígenas en aislamiento voluntario. Equivalentes a los Surui como creadores y protectores de paisaje, y tal vez por ello merecedores de igual retribución, carecen de control alguno de la información que sobre ellos se recoge. Decidir si pueden ser considerados objeto de estudio a distancia y al mismo tiempo sujetos activos de la protección del territorio, aun sin su conocimiento, tiene las mismas implicaciones éticas que la incipiente gobernanza paisajística en nuestro país.

El paisaje cultural como herramienta de integración de los valores patrimoniales del territorio, tangibles o intangibles, permite un análisis multidisciplinar de sus elementos constitutivos, y lo hace diferenciando los pertenecientes al medio físico y los originados por acción antrópica, incluyendo entre estos aspectos tan inmateriales como los sentimientos de temporalidad, identidad, pertenencia cultural y competencia técnica.

Tan formidable herramienta requiere un uso cuidadoso, pues si el error de Ratzel al basarse en la región natural dio lugar al *Lebensraum*, banalizar el paisaje cultural también puede tener efectos nocivos.

Para que el espacio humanizado pueda ser un ente analítico autónomo, los conceptos e instrumentos de análisis han de ser operativos y coherentes con el saber general, desterrando las clásicas analogías y metáforas y los adjetivos posmodernos, inútiles para generar conceptos-clave, construir objetos de estudio y articular el diálogo interdisciplinar. Si el mundo es uno sólo, construir el objeto de la disciplina y construir su metadisciplina son operaciones simultáneas y

conjugadas, pues cada disciplina es autónoma pero dependiente del saber general<sup>65</sup>.

---

65 Santos, M. Op. cit



---

## **ÁREA TEMÁTICA D. La Conceptualización, Administración y Gestión Territorial y Urbana como potencialidades para el Buen Gobierno.**

La comunicación cartográfica en planificación urbana y territorial como elemento clave para la participación ciudadana

*José Alfonso Gálvez Salinas\*, Luis Miguel Valenzuela Montes\*\**

*\*(Máster en Urbanismo. Licenciado en. Ciencias Ambientales, Investigador. Laboratorio de Planificación Ambiental (LABPLAM). Universidad de Granada)*

*\*\* (Dr. Geografía, Profesor Titular de Urbanística y Ordenación del Territorio. Universidad de Granada)*

### **RESUMEN**

Este trabajo pretende debatir sobre la importancia de la comunicación cartográfica en los procesos de participación en planificación urbana y territorial. En este sentido, se muestran algunos de los intentos de normalización o estandarización para la expresión cartográfica, así como los principales inconvenientes que se detectan en ellos de cara a garantizar una buena comunicación. Concluyendo por qué la cartografía debería partir de la teoría de la comunicación para propiciar la colaboración entre los actores implicados en un determinado plan.

### **ABSTRACT**

This paper aims to discuss the importance of communication in the cartographic processes of participation in urban and spatial planning. Showing some of the attempts of normalization or standardization for the cartographic expression, as well as the main drawbacks that are detected in them to ensure good communication. Concluding that the mapping should be based on the theory of communication to facilitate collaboration among the actors involved in a given plan.

# 1. LA COMUNICACIÓN EN LOS PROCESOS DE COLABORACIÓN EN PLANIFICACIÓN URBANA Y TERRITORIAL

Cada vez son más las voces que reclaman una mayor intervención ciudadana en las decisiones que afectan a la ciudad y al territorio, cobrando especial relevancia la participación ciudadana en cualquier proceso de planificación por el compromiso, la satisfacción, la confianza y, en definitiva, las expectativas que puede suscitar entre los actores locales implicados en el plan en cuestión (Al-Kodmany, 1999).

Si se atiende a la secuencia lógica de los procesos participativos, según la “escalera de participación” propuesta por Arnstein (1969) o cualquiera de sus posteriores reformulaciones (Nogué i Font et al., 2010; Ganuza, 2006; Gramberger, 2001), se pueden observar tres modos distintos de participación en función de su grado de implicación en la toma de decisiones (Figura 1), los cuales son complementarios unos de otros y garantizan el éxito de los posteriores. De esta forma, el primer pilar fundamental de cualquier experiencia participativa es disponer de los instrumentos necesarios que garanticen que la información llega a todos los actores implicados, es decir, que existe una adecuada y efectiva comunicación.

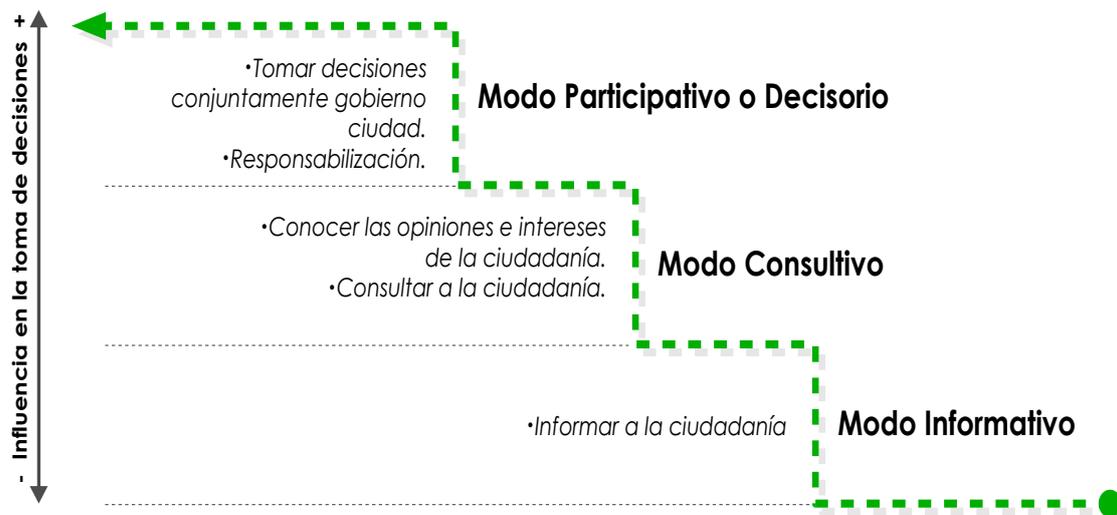


Figura 1. Grados o modos de participación. Elaboración propia a partir de Ganuza et al. (2008).

En el actual contexto de necesidad y creciente demanda ciudadana por contribuir (participar y colaborar) en la toma de decisiones, están surgiendo impulsos propositivos de organismos a nivel internacional, nacional y autonómico, los cuales han empezado a desarrollar modelos y normativas para promover, facilitar y agilizar los procesos participativos. Como ejemplos pueden citarse, a nivel europeo, la Directiva 2003/4/CE, relativa al acceso público a la información medioambiental, y la Directiva 2003/35/CE, por la que se establecen medidas para la participación ciudadana en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente. A nivel estatal, la Ley 27/2006 por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorporación

Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE). Por último, a escala autonómica, concretamente en el ámbito andaluz, es escasa la normativa específica, por lo que hay que remitirse a leyes, decretos o reglamentos, relacionados con la planificación urbanístico-territorial<sup>1</sup>, la evaluación de impacto ambiental o la gestión del paisaje, en los que sí se incorpora la participación.

A pesar de la gran variedad de iniciativas, los atisbos de renovación instrumental efectiva, entendidos como procesos capaces de garantizar la colaboración de y entre todos los actores implicados en la elaboración del plan, aún no están siendo incorporados adecuadamente desde su inicio, debido, entre otros, a problemas de transferencia y/o adaptación *bottom-up* y viceversa. Esta escasez de instrumentos es especialmente llamativa en cuanto a los procesos de información-comunicación (primer nivel de la escalera de participación -Figura 1-), donde aún se conservan iniciativas muy tradicionales como son los procesos de exposición pública, apreciándose un escaso número de innovaciones que aseguren una comunicación efectiva para todos los actores implicados.

Así pues, son muchos los interrogantes que podrían surgir en cuanto a las posibilidades que ofrecería un proceso de planificación urbana o territorial acerca de cómo podrían mejorarse sus procesos de comunicación. Pero sin duda alguna, la naturaleza de la información (espacial) a transmitir hace que el soporte cartográfico (los planos) se convierta en una pieza clave para garantizar una efectiva comunicación.

## **2. LA CARTOGRAFÍA EN PLANIFICACIÓN URBANA Y TERRITORIAL COMO CANAL FUNDAMENTAL PARA LA COMUNICACIÓN**

En el ámbito de la planificación urbana y territorial uno de los elementos con mayor potencial comunicativo es la cartografía, la cual sirve de apoyo gráfico para transmitir información estructurada del espacio (Morrison, 2011). Incluso, autores como King et al. (1989) van más allá y sugieren que la visualización es clave para una efectiva participación-colaboración, ya que podría ser “un lenguaje común” mediante el cual se relacionasen todos los participantes, tengan conocimientos técnicos o no.

---

<sup>1</sup> Tómese de ejemplo los Artículos 39, 40 y 41, de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre de 2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

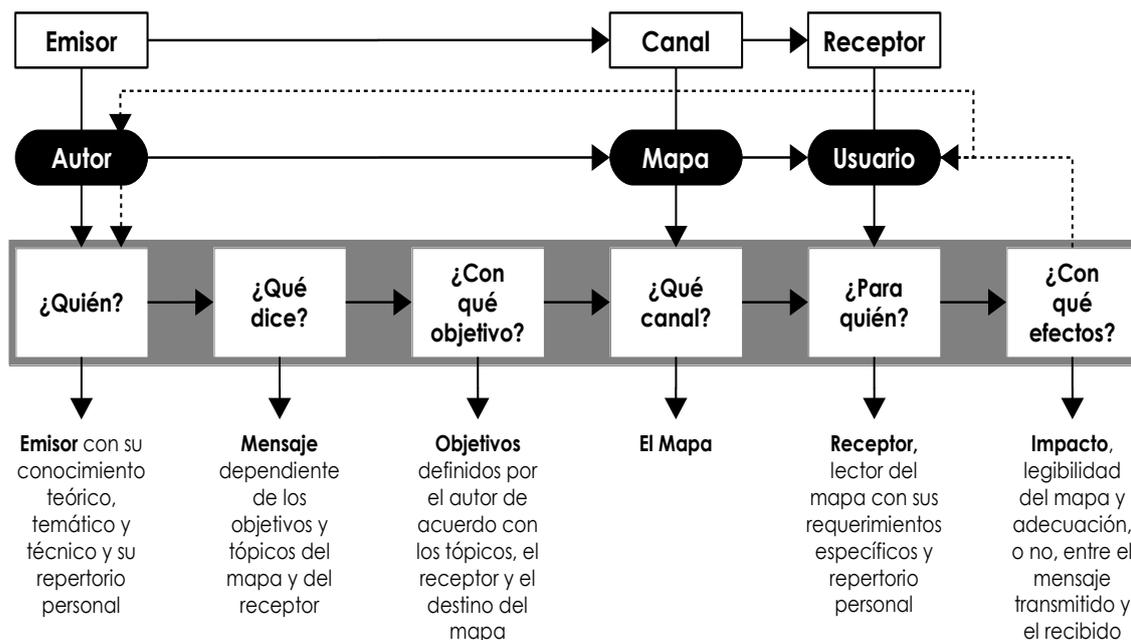


Figura 2. Diagrama de comunicación.  
Adaptado de Cauvin and Antoni (2006).

Por tanto, si se acepta el planteamiento anterior habría que considerar a la comunicación cartográfica como una acción basada en las tres fases clásicas y fundamentales de la teoría de la comunicación (Aguado, 2004; Berlo, 1999), donde se identifica un emisor, un canal y un receptor (Figura 2). En planificación se consideraría que el emisor es el autor del mapa (cartógrafo<sup>2</sup>), el canal correspondería al conjunto elementos cartográficos (mapas) que conforman el plan y, por último, el receptor serían todos los actores implicados o usuarios de la información. De esta forma, el canal (mapas) se convertiría en el elemento clave donde poder intervenir para mejorar la comunicación entre el emisor (cartógrafo) y el receptor (actores implicados en planificación).

## 2.1. A nivel europeo

Los enfoques europeos en planificación (*The regional economic planning approach; The comprehensive integrated approach; The land use management approach; The urbanism tradition*)<sup>3</sup> han ido cambiando a lo largo del tiempo y con ello los métodos, técnicas e instrumentos necesarios para desarrollarlos. Particularizando sobre la planificación urbana es evidente que uno de esos instrumentos es la cartografía, cuya influencia podría decirse que se debe fundamentalmente a *The urbanism tradition* por el dominio de la disciplina arquitectónica (Dühr, 2007). Desde un planteamiento simplista y de acuerdo con las reflexiones de Healey (2006), se apunta que la fuerza de la política sectorial de desarrollo, la crítica del estrecho determinismo de los conceptos de

<sup>2</sup> Con el concepto cartógrafo se hace referencia a todas aquellas personas encargadas de la elaboración de mapas en planificación.

<sup>3</sup> Categorización de los sistemas de planificación espacial en la UE-15 de acuerdo con el compendio de sistemas de planificación espacial y políticas (EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies).

arquitectura en la organización espacial y la creciente influencia económica neoliberal en las políticas y administraciones nacionales, han debilitado bastante lo que se definió como la tradicional “*conciencia espacial*”<sup>4</sup>. Y como consecuencia de todo lo anterior, se podría haber visto mermada la eficacia comunicativa de los planes, en concreto de sus contenidos cartográficos a la hora de influir sobre los niveles más bajos del proceso de planificación: la ciudadanía en general.

A pesar de haber existido iniciativas que pretendían construir un discurso espacial común, cimentado sobre el concepto de “*conciencia espacial*”, son muy notables aún las diferencias entre las distintas culturas de planificación existentes en Europa y, por tanto, en los objetivos, los contenidos, las disposiciones, etc., que se representan en su cartografía. Algunos ejemplos de dichas diferencias pueden encontrarse en las diversas definiciones aceptadas para conceptos como lugar, organización espacial o identidad territorial, e incluso en las múltiples conciencias espaciales de las políticas y culturas de planificación europeas (Healey, 2006):

- a) En los Países Bajos, la planificación está basada fundamentalmente en la utilización de conceptos de planificación física, apoyados sobre las necesidades geográficas y tecnológicas del país, dentro de un fuerte multinivel de estado.
- b) Francia y Alemania la desarrolla sobre nociones de asentamientos jerárquicos e identidades regionales mediante el reconocimiento de la cultura local.
- c) Italia y España se basan en un discurso centrado en el diseño de las ciudades y dominado por las élites.
- d) Y en Reino Unido, la política y la cultura de planificación dominante apuntan hacia una fuerte defensa de lo no urbanizable.

No obstante, esta gran diversidad de enfoques permite encontrar ejemplos de planos o imágenes de éxito que han garantizado, en cierto modo, la comunicación de la información que portaban y, por tanto, podrían ser tomados como buenas prácticas comunicativas en planificación. Entre ellos destacan los planos elaborados para el *London Green Belt*, el *Blue Banana* (Figura 3), el *Finguer Model for Copenhagen* (Figura 4) o el *Green Heart of the Randstand*. Es cierto que los ejemplos internacionales citados se escapan del alcance y enfoque perseguido en la presente investigación por ser planes que atienden a unas estrategias, objetivos y escalas totalmente distintos a los que se plantean en la ordenación urbanística. Pero entender las claves utilizadas en su diseño (lenguaje cartográfico), en otros contextos culturales diferentes al propio, podría ayudar a elaborar planos que comuniquen mejor.

---

<sup>4</sup> La conciencia espacial consiste en explicar la habilidad de pensar espacialmente a través de los contextos históricos y geográficos de una tradición de planificación (Healey, 2006)

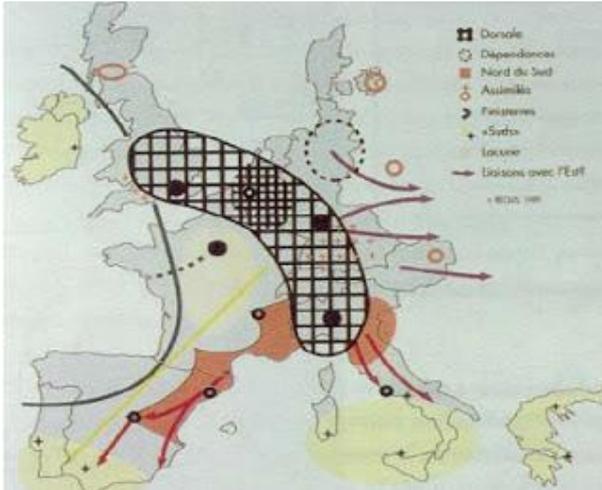


Figura 3. Blue Banana. Fuente: <http://sanbrox.blogspot.com.es/2013/02/from-european-spatial-planning-to.html>

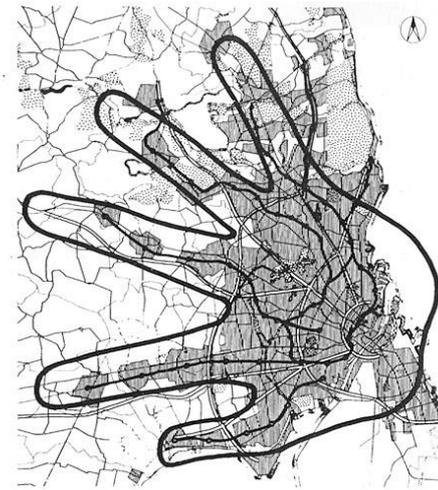


Figura 4. Finguer Model for Copenhagen. Fuente: <http://www.oresundstid.dk/billeder/1945-2000/16-02.jpg>

## 2.2. A nivel nacional

A nivel nacional Particularizando sobre la cartografía que es recogida en planificación urbana y de acuerdo con los planteamientos de Moll (1991, 1992)<sup>5</sup>, es posible diferenciar, a grandes rasgos, tres tipologías de mapas:

- Mapas base, los cuales corresponden habitualmente a aquellos que muestran información topográfica y geográfica (Figura 5).
- Representaciones cartográficas para los procesos participativos.
- Representaciones cartográficas que recogen los objetivos del plan y su forma final (Figura 6).

En el ámbito español, concretamente en el andaluz, los planos que se elaboran<sup>6</sup> suelen corresponder, principalmente, a dos tipos: mapas base o planos de información (Figura 5) y planos de ordenación (Figura 6). El cometido fundamental de los planos de información es aportar datos sobre las características generales del territorio (topografía, geología, hidrogeología, etc.), mientras que los planos de ordenación portan información urbanística y territorial y las determinaciones de ordenación propuestas (Estructura general del territorio, usos del suelo, alturas, etc.). En el planeamiento andaluz, no tienen lugar las representaciones cartográficas para procesos participativos, ya que son las dos tipologías de planos descritas anteriormente (de información y de ordenación) las que se utilizan en los procesos de exposición o información pública.

<sup>5</sup> Citado en Dühr (2007)

<sup>6</sup> Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, Artículo 19. Contenido documental de los instrumentos de planeamiento.

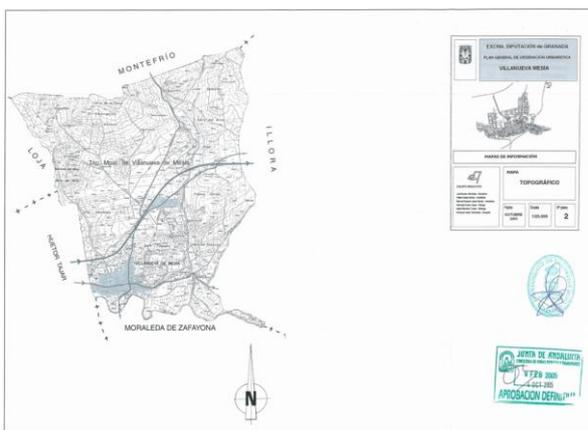


Figura 5. Ejemplo de mapa base (Topográfico) del PGOU de Villanueva de Mesía. Fuente: situ@ difusión. Consejería de medio ambiente y ordenación del territorio.

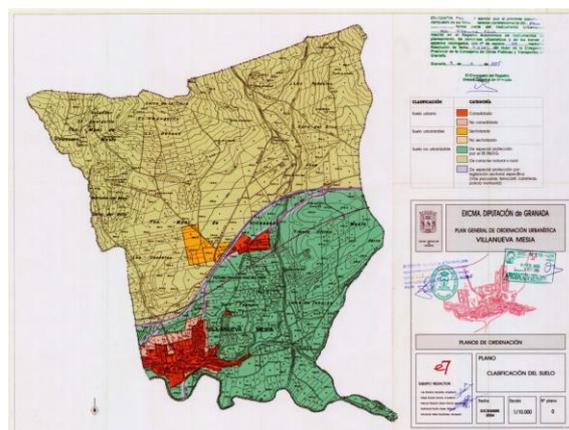


Figura 6. Ejemplo de representación cartográfica que recoge los objetivos del plan y su forma final, PGOU de Villanueva de Mesía. Fuente: situ@ difusión. Consejería de medio ambiente y ordenación del territorio.

La observación de los actuales Planes Generales de Ordenación Urbanística (en adelante PGOU) en Andalucía permite afirmar que se elaboran mapas con conceptos y estilos muy variados, donde se aprecia una gran diversidad y variedad de códigos cartográficos (Figura 7<sup>7</sup>), pero en casi ninguno se priorizan criterios que faciliten y favorezcan la comunicación de la información que portan. Por tanto, cabría la posibilidad de plantearse algunos interrogantes sobre la capacidad comunicativa de la cartografía contenida en los PGOU, tales como:

*¿Se podría estimar la capacidad comunicativa de un plano?, ¿Qué criterios se deben tener en cuenta en la elaboración cartográfica para comunicar mejor sus objetivos, sus disposiciones normativas,...?, ¿Son aplicados actualmente en la elaboración cartográfica este tipo de criterios? ¿De la mejora de la comunicación cartográfica a una mayor participación-colaboración?, etc.*

Partiendo del deseo de dar respuesta a algunos de los interrogantes formulados, es de donde surge el interés por conocer cuáles son las claves en la concepción, el diseño y la comunicación, a la hora de elaborar un mapa. Interés que se debe a la importancia de los elementos cartográficos como elementos clave para transmitir información y propiciar externalidades positivas en los procesos de participación/colaboración en planificación urbana o territorial.

<sup>7</sup> Se muestra sólo el detalle de la leyenda de los planos por entender que es suficiente para apreciar la gran diversidad y variedad de códigos cartográficos existentes.

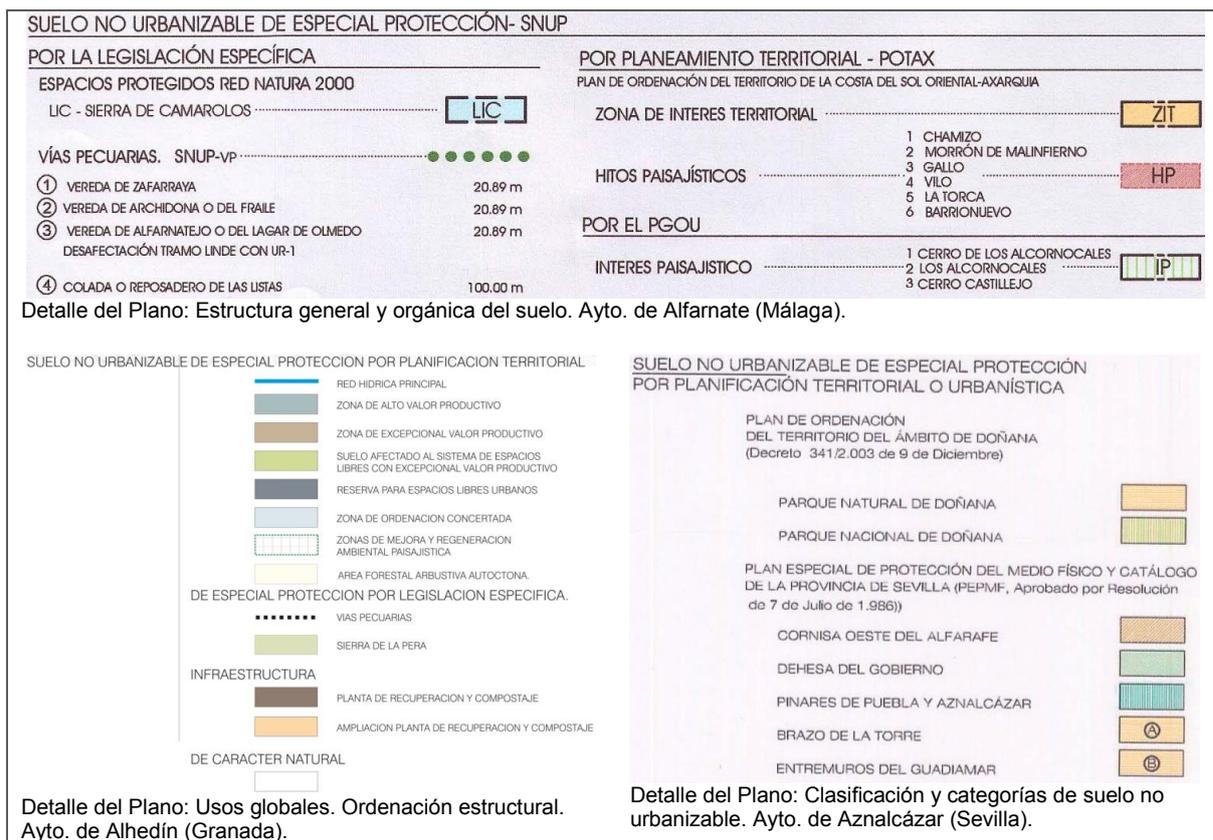


Figura 7. Ejemplos de diferentes formas de representar la clasificación de suelo no urbanizable en varios PGOUs andaluces. Elaboración propia a partir de los diferentes PGOUs citados en cada ejemplo.

### 3. LA NORMALIZACIÓN O ESTANDARIZACIÓN DE CÓDIGOS PARA LA EXPRESIÓN GRÁFICA DE LOS PLANOS RECOGIDOS EN PLANES URBANÍSTICOS

Los intentos por homogeneizar los códigos cartográficos que rigen cómo han de representarse los contenidos dibujados en los mapas de planificación urbana son numerosos y variados. Atendiendo a la bibliografía especializada se pueden encontrar diferentes ejemplos internacionales y nacionales que han tratado de normalizar la expresión gráfica para el ámbito del urbanismo. Empezando por la escala internacional, en Francia, el documento *“Proposition de sémiologie pour l’edition del PLU à-partir d’un SIG”* orienta sobre la expresión gráfica digital del planeamiento y aporta diferentes criterios de normalización. Otro caso europeo es la norma del British Standard Institute *“BS-381C: Specification for Colours for identification, coding and special purposes”*, donde se especifican los colores que han de utilizarse en la elaboración de mapas de ordenación urbana. Fuera del ámbito europeo, la American Planning Association estableció en 1965 el sistema de codificación *“Standard land Use Coding Manual”* (Figura 8), donde se aportan directrices para la normalización cromática y precisiones de código RGB<sup>8</sup>. Incluso,

<sup>8</sup> Modelo cromático común en escáneres y monitores que forman la imagen con la luz, en contraposición al modelo CMYK, más habitual en los dispositivos de impresión.

en Argelia disponen de la “*Guide de normalisation de la représentation graphique en matière d’urbanisme*” con la que regulan iconos textuales, tipos de líneas, tramas y colores zonales.

Structure			Function		
Red, Green, Blue Values	Color*	LACS Code	Red, Green, Blue Values	Color*	LACS Code
RGB(255,255,0) RGBHex(FFFF00)	yellow	1000 Residential buildings	RGB(255,255,0) RGBHex(FFFF00)	yellow	1000 Residence or accommodation functions
RGB(255,0,0) RGBHex(FF0000)	red	2000 Commercial buildings and other specialized structures	RGB(255,0,0) RGBHex(FF0000)	red	2000 General sales or services
RGB(166,32,240) RGBHex(A0F020)	purple	3000 Public assembly structures	RGB(166,32,240) RGBHex(A0F020)	purple	3000 Manufacturing and wholesale trade
RGB(0,255,0) RGBHex(00FF00)	blue	4000 Institutional or community facilities	RGB(190,190,190) RGBHex(BEBEBE)	gray	4000 Transportation, communication, information, and utilities
RGB(190,190,190) RGBHex(BEBEBE)	gray	5000 Transportation-related facilities	RGB(144,238,144) RGBHex(9090E0)	light green	5000 Arts, entertainment, and recreation
RGB(133,133,133) RGBHex(808080)	gray/52	6000 Utility and other nonbuilding structures	RGB(0,255,0) RGBHex(00FF00)	blue	6000 Education, public admin., health care, and other inst.
RGB(255,192,203) RGBHex(FFC0C0)	pink	7000 Specialized military structures	RGB(0,139,139) RGBHex(008080)	dark cyan	7000 Construction-related businesses
RGB(34,139,34) RGBHex(222280)	forest green	8000 Sheds, farm buildings, or agricultural facilities	RGB(85,26,139) RGBHex(558000)	purple	8000 Mining and extraction establishments
RGB(255,255,255) RGBHex(FFFFFF)	white	9000 No structure	RGB(34,139,34) RGBHex(222280)	forest green	9000 Agriculture, forestry, fishing and hunting

Figura 8. Propuesta de valores RGB para la tipología, función, emplazamiento y propiedad, del proyecto de estandarización de la American Planning Association. Fuente: “Standard land Use Coding Manual” (1965), recogido en García-dómenech, Martí-ciriquíán, & Ros-mcdonell, (2014:12).

A nivel nacional, el primer intento de estandarización de códigos para la representación cartográfica de los planes urbanísticos fue el llevado a cabo por el consejo superior de los colegios de arquitectos españoles en 1977. En dicho documento, denominado “*Código para la representación gráfica de los planes urbanísticos*”, se aportaban criterios para la representación de símbolos puntuales (siglas), símbolos planos (tramas y tonalidades), propuestas de aplicación y un ejemplo de utilización (Figura 9). Como ejemplo más reciente, se puede citar la ORDEN FOM/1572/2006, de 27 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción Técnica Urbanística 2/2006, sobre normalización de los Instrumentos de Planeamiento Urbanístico (ITPLAN), de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. En su contenido (Capítulo II. Criterios Generales de Representación) recoge las codificaciones y los criterios generales a aplicar tanto en la documentación escrita y gráfica (Figura 10) como en el etiquetado de los planos.

Todas estas iniciativas podría decirse que surgieron como consecuencia y a partir de las distintas culturas de planificación dominantes en cada lugar, el equipo humano que las redactó, la complejidad de las variables utilizadas en la definición urbana y por la gran diversidad normativa (García-Dómenech et al., 2014).

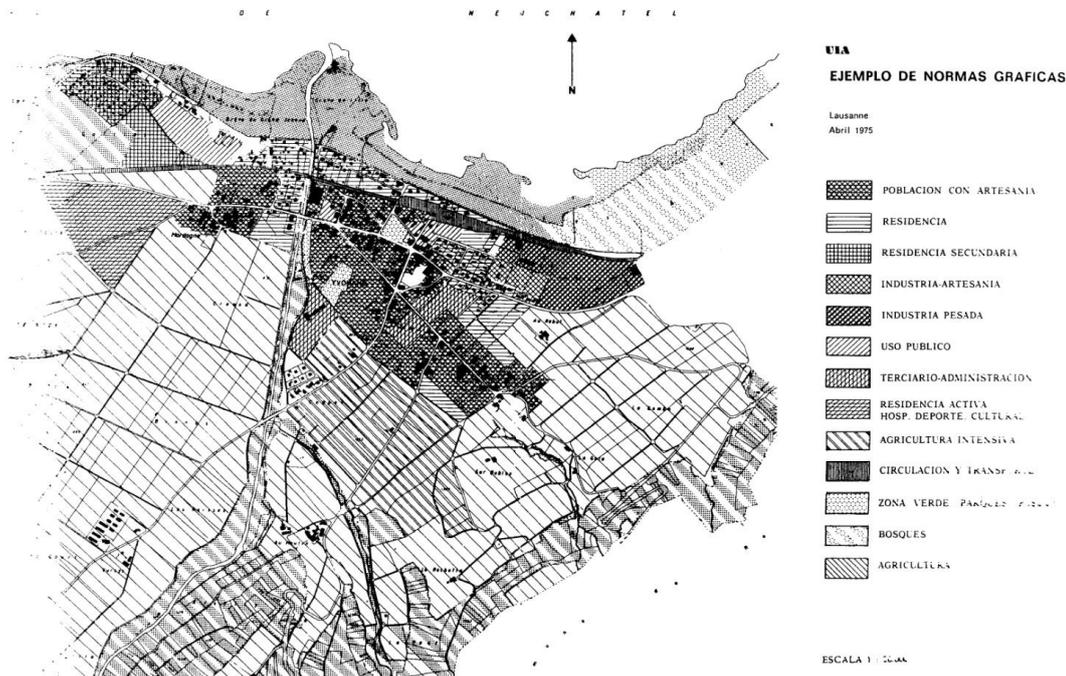


Figura 9. Ejemplo de utilización de los códigos de normalización propuestos por el consejo superior de los colegios de arquitectos españoles en 1977.

Podría decirse que la mayoría de los esfuerzos de normalización o estandarización, hasta ahora, han ido dirigidos principalmente a la sistematización de los códigos de identificación en el planeamiento (Zamora Mestre & Fernández Rodríguez, 2007) y no a entender cómo funciona realmente el lenguaje cartográfico. Por otra parte, a favor de los ejercicios de normalización, es necesario destacar que podrían ayudar a comunicar mejor los contenidos que se transmiten por medio de los planos, pero se debe ser cauto y plantearlos desde los principios de la sintaxis o lenguaje cartográfico. Es decir, cualquier código cartográfico que sea aplicado debe facilitar la comunicación y no incorporar un nuevo proceso de (des)encriptación que sólo sea factible para aquellos actores que dispongan de los conocimientos técnicos necesarios. Por tanto, cualquier intento de estandarización debería establecer sus directrices en base a un lenguaje común que permita el mayor nivel de interacción a todos los actores.

Finalmente, fruto de la reflexión anterior, surgen nuevos interrogantes sobre aspectos como:

*¿cuáles son los principios de los que debería partir un ejercicio de estandarización?, ¿son válidos los principios clásicos de la comunicación para este caso?, ¿es posible identificar alguna secuencia lógica en el ejercicio de elaboración de un mapa?, ¿cuáles son los elementos clave que garantizan una efectiva comunicación?*

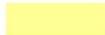
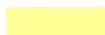
CLASIFICACION	COD	Relleno, solido o trama	COLOR			
			R	G	B	
Suelo Urbano	SU	Magenta	255	85	210	
Suelo Urbanizable	SUR	Tierra	222	184	135	
S. Rustico	SR	Amarillo Claro	255	255	155	
Suelo Urbano Consolidado	SU-C	Magenta	255	85	210	
Suelo Urbano No Consolidado	SU-NC	Magenta Claro	255	153	255	
Suelo Urbanizable Delimitado	SUR-D	Tierra	222	184	135	
Suelo Urbanizable No Delimitado	SUR-N	Tierra Claro	245	222	179	
S. Rustico Común	SR-C	Amarillo Claro	255	255	155	
S. Rustico Común 2	SR-C	Amarillo Claro	245	245	100	
S. Rustico Común 3	SR-C	Amarillo Claro	255	255	0	

Figura 10. Detalle de los códigos de representación propuestos por la ORDEN FOM/1572/2006 para la representación de algunos usos del suelo.

#### 4. LA TEORÍA DE LA COMUNICACIÓN COMO PUNTO DE PARTIDA PARA MEJORAR LA COMUNICACIÓN CARTOGRÁFICA EN PLANIFICACIÓN URBANA

Al considerar que en la comunicación cartográfica que tiene lugar en planificación urbana existe un emisor (cartógrafo), un canal (mapa) y un receptor (actores implicados), se está aceptando que los mapas son el vector (canal) mediante el cual se produce el traspaso de información entre el cartógrafo y los actores implicados. Por tanto, la importancia de la cartografía en los procesos de planificación, como canal para la comunicación, no estribaría exclusivamente en su cualidad como único instrumento para transmitir información estructurada sobre el espacio, sino también en la posibilidad de establecer un lenguaje común y universal, independientemente de las capacidades técnicas de las personas (Cauvin, Escobar, & Serradj, 2010).

La reflexión anterior, en términos prácticos, obliga a plantarse cuáles serían los elementos en el diseño de planos (lenguaje cartográfico) que podrían ayudar a comunicar mejor la información e incluso si, en determinadas ocasiones, implicaría tener que romper con la “racionalidad científica” de la cartografía y plantarse, por ejemplo, sacrificar la precisión en favor de la comunicación (Dühr, 2007). En cualquier caso, sea cual sea el planteamiento que se adopte, se entiende que sólo podría realizarse a partir de un profundo conocimiento del lenguaje cartográfico. Con lo cual, tal y como ya planteaba Moles (1964), la cartografía debe ser considerada como parte de la ciencia de la comunicación y, además, obligar al cartógrafo a conocer perfectamente cómo funcionan y cuáles son las reglas para que el receptor entienda íntegramente el mensaje que se le quiere transmitir (Figura 11).

En el ámbito de la planificación urbana la interacción entre la realidad del cartógrafo y del usuario tiene lugar gracias a los planos utilizados en los planes (PGOUs, POT, etc.). Una particularidad de dicha interacción es que la realidad

que ha de comunicar el cartógrafo no es una apreciación subjetiva y propia, sino que se trata de la interpretación de los documentos reguladores (legislación, normativa del plan u otros) de los contenidos a representar y su plasmación espacial en un mapa. Con lo cual, el grado de comunicación entre cartógrafo y usuario dependerá de la capacidad del cartógrafo para elaborar mapas que sean comprendidos íntegramente por todas las personas que los interpreten (Figura 12).

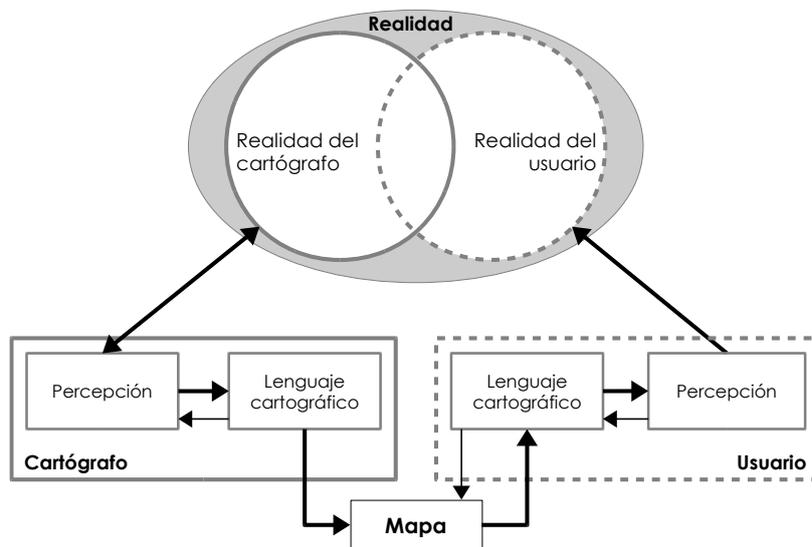


Figura 11. Modelo de comunicación gráfica. Fuente: modificado de Robinson and Petchenik (1976), pág. 29.

Actualmente son bastantes las líneas de investigación sobre comunicación cartográfica que persiguen establecer un canal y/o código (lenguaje cartográfico común) que acerque la interpretación de la realidad del cartógrafo a la del usuario, circunstancia que permite identificar ciertos consensos con respecto a sus componentes básicas (Cauvin et al., 2010; MacEachren, 1995; Morrison, 2011; Robinson, Sale, Morrison, & Muehrcke, 1984). Entre ellos destaca la importancia de que los signos cartográficos no deben ser abordados sin seguir un determinado orden, sino que es necesario establecer un proceso sistemático, basado en un conjunto de pasos o momentos (concepción, diseño y comunicación) con un orden lógico (Bertin, 1988; Bozzano; 1991), que respondan a:

- a) ¿Cuáles son las dimensiones geométricas que pueden emplearse en la elaboración (*Momento conceptual*) de un mapa para mejorar su comunicación?
- b) ¿Cuáles son las variables visuales que van a permitir un mejor diseño (*Momento técnico*) del mapa desde una perspectiva comunicativa?
- c) ¿Qué propiedades perceptivas permiten una mejor comunicación (*Momento comunicativo*) de la información que contiene el mapa?

Cuestiones como las anteriores son las que se deberían traducir en un conjunto de criterios capaces de mejorar la comunicación de la información contenida en los mapas de planificación urbana para cada uno de los momentos señalados. En

definitiva, se trataría de encontrar la manera de reforzar el proceso de información-comunicación durante la redacción de los PGOUs, estableciendo una propuesta de normalización fundamentada en las bases del lenguaje cartográfico que asegure que la información que portan los planos es comprendida correctamente por todos los actores.

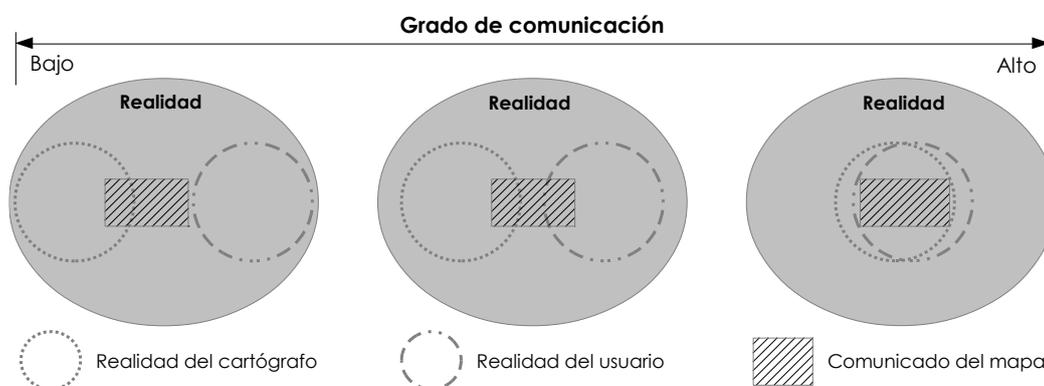


Figura 12. Grado de comunicación en función de las "realidades" del cartógrafo y el usuario y su interpretación del comunicado del mapa. Fuente: elaboración propia.

## 5. CONCLUSIONES

La oportunidad de mejorar la capacidad comunicativa de la cartografía contenida en los planes de ordenación urbanística supone un gran reto de cara a poder incidir, de manera directa o indirecta, sobre los procesos de participación-colaboración en planificación. Es decir, si se acepta la existencia de una escalera de participación (Arnstein, 1969) o los diferentes modos participativos (Ganuzá, 2006; Gramberger, 2001; Nogué i Font et al., 2010) que conforman una experiencia de este tipo, puede identificarse al informativo-comunicativo como la base fundamental sobre la cual sustentar el resto del proceso. Por tanto, mejorar la comunicación gráfica de los mapas implicaría, no sólo establecer un lenguaje común, sino también obtener un instrumento capaz de transmitir y comunicar información estructurada sobre el territorio y sobre las propuestas de planificación que se están proponiendo (Pellicer, 1993). Incluso, y de forma paralela, la mejora comunicativa de los mapas podría generar una mayor colaboración entre actores gracias a la información que se está aportando, permitiendo, entre otros, posicionarse mejor a cada uno de ellos durante las negociaciones.

Finalmente, con esta comunicación se trata de poner de manifiesto la necesidad de "elaborar una sintaxis para el planeamiento urbano", con el objetivo de evitar errores de comunicación y la pérdida de información durante su lectura. Con ello se intenta generar material para la discusión sobre la posibilidad de incorporar nuevos procedimientos y criterios que guíen la elaboración de cualquier cartografía de planificación (urbana y territorial) hacia una mejor comunicación y con ello facilitar, en la medida que les corresponde, los procesos de participación-colaboración.

## **6. AGRADECIMIENTOS**

Este trabajo ha sido posible gracias a la financiación de la Junta de Andalucía y los fondos FEDER para el Proyecto de Excelencia P12-RNM-1514: “Instrumentos para la valoración de escenarios urbanos frente al cambio climático. Diseño de un software para la evaluación ambiental -MITIGA-“. 2014-2018.

## BIBLIOGRAFÍA

AGUADO, J. M. (2004): *Introducción a las teorías de la comunicación y la información*. Reis. Murcia: Universidad de Murcia.

AL-KODMANY, K. (1999): "Using visualization techniques for enhancing public participation in planning and design: process, implementation, and evaluation. *Landscape and Urban Planning*". 45(1), pp. 37–45.

ARNSTEIN, S. (1969): "A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*". 35(4), pp. 216–224.

BERLO, D. K. (1999): *El proceso de la comunicación: introducción a la teoría y a la práctica*. Buenos Aires, Argentina: El Ateneo.

CAUVIN, C., ESCOBAR, F., & SERRADJ, A. (2010): *Thematic Cartography and Transformations*. Hoboken, NJ, USA: John Wiley & Sons, Inc.

DÜHR, S. (2007): *The visual language of spatial planning: exploring cartographic representations for spatial planning in Europe*. New York, USA: Routledge.

GANUZA, E. (2006): *Tendencias de la participación ciudadana en Europa y España*. Retrieved from <http://digital.csic.es/handle/10261/14388>

GARCÍA-DÓMENECH, S., MART-CIRIQUIÁN, P., & ROS-MCDONELL, D. (2014): "Recursos gráficos en el planeamiento urbano: propuestas internacionales de normalización". *Bitácora Urbano-Territorial*, 24(1), pp. 1–17.

GRAMBERGER, M. (2001): *Participación ciudadana, en "Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de las políticas públicas*. SFP, México. Paris, France: OCDE. Retrieved from <http://medcontent.metapress.com/index/A65RM03P4874243N.pdf>

HEALEY, P. (2006): "Relational complexity and the imaginative power of strategic spatial planning". *European Planning Studies*, 14(4), pp. 525–546.

KING, S., CONELY, M., LATIMER, B., & FERRARI, D. (1989): *Co-Design: A process of design participation*. New York, USA: Van Nostrand Reinhold.

MaCEACHREN, A. M. (1995): *How maps work: representation, visualization, and design*. New York, USA: Guilford Publications, Inc.

MOLES, A. (1964): "Théorie de l'information et message cartographique". *Revue française Des Sciences et Des Techniques*, 32, pp. 11–16.

MOLL, P. (1991): *Funktionen der Karte*. In U. Freitag (Ed.), *Aufgabe und Gestaltung von Planungskarten*. Akademie für Raumforschung und Landesplanung.

MOLL, P. (1992). *Einsatz thematischer Karten in der öffentlichen Verwaltung. In Festschrift für Günter Hake zum 70. Geburtstag. Fachrichtung Vermessungswesen der Univ.*

MORRISON, J. L. (2011): *The science of cartography and its essential processes. In M. Dodge, R. Kitchin, & C. Perkins (Eds.), The map reader: theories of mapping practice and cartographic representation.* Chichester, UK: John Wiley & Sons, Inc.

NOGUÉ i FONT, J., PUGBERT, L., SALA, P., & BRETCHA, G. (2010): *Paisatge i participació ciutadana. L'experiència dels catàlegs de paisatge de Catalunya.* Vasa. Olot: Observatori del Paisatge de Catalunya. Retrieved from <http://medcontent.metapress.com/index/A65RM03P4874243N.pdf>

PELLICER, F. (1993): "El color en el lenguaje cartográfico". *GEOGRAPHICALIA*, 30, pp. 309–320.

ROBINSON, A. H., SALE, R. D., MORRISON, J. L., & MUEHRCKE, P. C. (1984): *Elements of Cartography.* New York, USA: Wiley.

ZAMORA, J. L., & FERNÁNDEZ, J. (2007). "Proposta simplificada de codificació en els documents de planejament urbanístic". *Revista ACE*, 5, pp. 583–598.



## **ÁREA TEMÁTICA D. La Conceptualización, Administración y Gestión Territorial y Urbana como potencialidades para el Buen Gobierno.**

La reconceptualización de la premisa jurídica de las bases estatales de la ordenación del territorio y el urbanismo por la sentencia del tribunal constitucional 141/2014, de 11 de septiembre de 2014 que convalida la ley de suelo de 2007 y el texto refundido de 2008.

*Ángel Sánchez Blanco*

*Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Málaga*

### **RESUMEN**

Análisis de las implicaciones jurídicas e institucionales de las bases de la ordenación del territorio y del urbanismo explicitadas, con reiteración, por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en os sucesivos enjuiciamientos de las Leyes de Suelo.

### **ABSTRACT**

Analysis of the legal and institutional bases of spatial planning and urbanism explicit, with repetition, the jurisprudence of the Constitutional Court shall successive prosecutions of the Laws of Soil implications.

### **1.-FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN EL ENJUICIAMIENTO DE LOS ARTICULOS IMPUGNADOS DE LA LEY DE SUELO DE 2007 Y TEXTO RREGUNDIDO DE 2008.**

El Tribunal Constitucional sintetiza su consolidada doctrina sobre las bases de las competencias estatales y precisa su doctrina en el específico ámbito de la ordenación del territorio y el urbanismo. En el enjuiciamiento de los artículos primero, segundo y tercero de los textos impugnados, afirma:

**"...las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo han de integrarse con las competencias estatales que, aunque no pueden legitimar una ordenación jurídica completa del régimen jurídico del suelo, sí habilitan a que el Estado "afecte puntualmente a la materia urbanística" (STC 61/1997, FJ 36). Y entre las competencias que el Estado**

ostenta y que pueden amparar este tipo de afectación concreta, siempre que no se sobrepase el alcance legítimo de las mismas, se encuentran, sin duda, las que le corresponden ex art. 149.1.13 y 23 CE (SSTC 61/1997, FJ 22; 164/2001, FJ 7)". F.Jco. 6º.A, STC 141/2014, de 11 de septiembre de 2014, Pte. Mag. Valdés dal Ré<sup>1</sup>.

**"Desde esos títulos competenciales, el Estado no puede imponer un determinado modelo territorial o urbanístico a las Comunidades Autónomas, pero sí incidir o encauzar el mismo mediante directrices y normas básicas que éstas han de respetar."**

**"Una inteligencia constitucionalmente integrada e integradora del art. 2.1 evidencia que el reparto de competencias ahí enunciado reconoce la capacidad del Estado y de las Comunidades Autónomas para formular, con arreglo a legítimas opciones, el marco programático de la acciones que les correspondan y, sobre esta base, identificar los fines específicos que esas acciones han de satisfacer. Por este lado y en resumen, el precepto cuestionado cumple una función esencial en la construcción del sistema jurídico de ordenación del territorio y de la utilización del suelo, debiendo calificarse como plenamente conforme con las estructuras del Estado autonómico". F.Jco. 6º.B, STC 141/2014, cit)<sup>2</sup>**

---

<sup>1</sup> Art. 1 de la Ley 8/2007 y del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 que dispone:

"Esta Ley regula las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con el suelo en todo el territorio estatal. Asimismo, establece las bases económicas y medioambientales de su régimen jurídico, su valoración y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en la materia."

<sup>2</sup> Art. 2 de la Ley 8/2007 y del texto refundido de la Ley de suelo 2008, a tenor del cual:

"1. Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines que les atribuyan las Leyes.

2. En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar un uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidad entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación, y procurando en particular:

a) La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje.

b) La protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística.

c) Un medio urbano en el que la ocupación del suelo sea eficiente, que esté suficientemente dotado por las infraestructuras y los servicios que le son propios y en el que los usos se combinen de forma funcional y se implanten efectivamente, cuando cumplan una función social.

La persecución de estos fines se adaptará a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística.

3. Los poderes públicos promoverán las condiciones para que los derechos y deberes de los ciudadanos establecidos en los artículos siguientes sean reales y efectivos, adoptando las medidas de ordenación territorial y urbanística que procedan para asegurar un resultado equilibrado, favoreciendo y conteniendo, según proceda, los procesos de ocupación y transformación del suelo.

**"... en nuestras Sentencias 61/1997, FJ 14 c) y 164/2001, FJ 9, ya hemos afirmado que la sustracción de la acción de ordenación territorial y urbanística de la actividad de los particulares y del mercado implica una delimitación negativa de la esfera del derecho de propiedad (art. 33 CE) y de la libertad de empresa (art. 38 CE), para cuyo establecimiento el Estado cuenta con competencia ex art. 149.1.1 CE. La interdicción de transacción de la ordenación territorial y urbanística impone una forma de ejercicio unilateral de la función definida como pública, que ha de estar orientada exclusivamente a la satisfacción de los intereses generales."** (F.Jco. 6º.C, STC 141/2014, cit.)<sup>3</sup>

Según puede observarse, los fundamentos jurídicos transcritos referencian los antecedentes de la doctrina que expresan en la Sentencia 61/1997, que enjuició la Ley del Suelo de 1990 y el Texto Refundido de 1992, y en la Sentencia 164/2001, que enjuició la Ley del Suelo de 1998, con el efecto de consolidar una doctrina que, en atención al cruce de los grupos parlamentarios recurrentes, en las responsabilidades de gobierno o de oposición, reiteran argumentos en los recursos que formalizan sin reparar en la previa doctrina del Tribunal. En los primeros años sesenta del precedente siglo, la doctrina académica apreció lo que fué calificado como difícil entrada en las costumbres de la sociedad la Ley del Suelo de 1956<sup>4</sup> pero mediada la segunda mitad del actual siglo, se puede constatar que el problema de la sociedad ha traspasado las instituciones del Estado y los representantes parlamentarios en sus recíprocos recursos de inconstitucionalidad de gobierno a oposición y de oposición a gobierno, obligan a los magistrados constitucionales a reiterar argumentos pretéritos y a constatar, por lo menos, la incoherencia en la integración de principios metodológicos elementales en la acción de gobierno de las instituciones centrales del Estado.

---

El suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuado, en los términos que dispone la legislación en la materia

<sup>3</sup> Art. 3.1 de la Ley 8/2007 y del texto refundido de la Ley de suelo de 2008:

“La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste. Esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes.

El ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística deberá ser motivado, con expresión de los intereses generales a que sirve.”

<sup>4</sup> Garcia de Enterría, Eduardo: La organización del urbanismo, Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid (COAM), 1977, pág. 11.

## **2. EFECTOS INDUCIDOS POR LA IGNORANCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA DE LAS BASES ESTATALES DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO.**

En clave ya histórica, la renuncia de las instituciones centrales del Estado a la elaboración del Plan Director de Infraestructuras, en calidad de instrumento que pudiera haber expresado los criterios basilares para la gestión, de los recursos naturales estratégicos y de las infraestructuras básicas para la articulación de las redes estatales en las transeuropeas, ha sido un factor de relativización y neutralización de las bases estatales en la ordenación del territorio y urbanismo, a cuya minusvaloración ha contribuido la activa dinámica autonómica generando leyes de ordenación del territorio y, en paralelo, leyes urbanísticas, con la concurrencia competitiva de cada autonomía por incorporar las mayores dosis posibles de originalidad en los correlativos textos legales y, como agregado, sin excluir la grave contradicción de que el entusiasmo de los años ochenta por las leyes autonómicas de ordenación del territorio, no ha impedido que pueda constatarse el simple abandono del desarrollo de sus previsiones normativas, fenomenología político-administrativa que se reproduce en los decenios posteriores en el incompleto desarrollo autonómico de las más imaginativas leyes autonómicas urbanísticas, afectadas en sus componentes más problemáticos por la figura del agente urbanizador y la reconducción de la función pública del urbanismo, como recuerda, en tercera instancia, el fundamento jurídico transcrito del Tribunal Constitucional, al seguidismo de iniciativas de inversores privados, por añadidura, no siempre profesionalizados en el sector inmobiliario y que, conforme atestigua el Informe Auken, ha singularizado el agravio de derechos fundamentales por el Estado español de los ciudadanos europeos afectados por adquisiciones inmobiliarias<sup>5</sup>.

La reacción a la deriva especulativa de unos ayuntamientos incondicionados por instrumentos estatales en la previsión programada de infraestructuras e incondicionados en su dinámica de calificación de suelo para urbanizar por precisos instrumentos autonómicos de ordenación territorial y solo condicionados por la dinámica de los inversores, no ha tenido una respuesta político administrativa que expresará la voluntad de embridar desviaciones y ha entregado la dinámica de control de los excesos municipales a la tipificación penal de los delitos sobre la ordenación del territorio en los artículos 319 y 320 del Código Penal<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Parlamento Europeo, Informe Auken, 5 de diciembre de 2005 (A6-382/2005),

<sup>6</sup> Artículo 319

1. Se impondrán las penas de prisión de un año y seis meses a cuatro años, multa de doce a veinticuatro meses, salvo que el beneficio obtenido por el delito fuese superior a la cantidad resultante en cuyo caso la multa será del tanto al triple del montante de dicho beneficio, e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a cuatro años, a los promotores, constructores o técnicos directores que lleven a cabo obras de urbanización, construcción o edificación no autorizables en suelos destinados a viales, zonas verdes, bienes de dominio público o lugares que tengan legal o administrativamente reconocido su valor paisajístico, ecológico, artístico, histórico o cultural, o por los mismos motivos hayan sido considerados de especial protección.

La derivación hacia el Código Penal de la dinámica administrativa de la ordenación del territorio y el urbanismo, sin perjuicio de la inícia espectacularidad de las imputaciones requiere ser valorada, en clave de voluntad de efectiva reconducción de desviaciones generalizadas.

Un primer factor incide en el rigor necesario de las imputaciones que obliga a plantear un primer interrogante

¿pueden apreciarse elementos subjetivos del injusto penal en autoridades municipales, secretarios municipales y técnicos municipales intervinientes en la concesión de licencias, inicialmente consideradas ilegales por afectar a suelo no urbanizable, cuando esta clase de suelo que, conforme a la Ley del Suelo de 1998, solo puede aplicarse al suelo protegido por específico instrumento de protección y, conforme al preciso artículo 9 de este texto legal<sup>7</sup>, permite que

---

2. Se impondrá la pena de prisión de uno a tres años, multa de doce a veinticuatro meses, salvo que el beneficio obtenido por el delito fuese superior a la cantidad resultante en cuyo caso la multa será del tanto al triplo del montante de dicho beneficio, e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a cuatro años, a los promotores, constructores o técnicos directores que lleven a cabo obras de urbanización, construcción o edificación no autorizables en el suelo no urbanizable.

3. En cualquier caso, los jueces o tribunales, motivadamente, podrán ordenar, a cargo del autor del hecho, la demolición de la obra y la reposición a su estado originario de la realidad física alterada, sin perjuicio de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe. En todo caso se dispondrá el comiso de las ganancias provenientes del delito cualesquiera que sean las transformaciones que hubieren podido experimentar.

4. En los supuestos previstos en este artículo, cuando fuere responsable una persona jurídica de acuerdo con lo establecido en el artículo 31 bis de este Código se le impondrá la pena de multa de uno a tres años, salvo que el beneficio obtenido por el delito fuese superior a la cantidad resultante en cuyo caso la multa será del doble al cuádruple del montante de dicho beneficio.

Atendidas las reglas establecidas en el artículo 66 bis, los jueces y tribunales podrán asimismo imponer las penas recogidas en las letras b) a g) del apartado 7 del artículo 33.

#### Artículo 320

1. La autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su injusticia, haya informado favorablemente instrumentos de planeamiento, proyectos de urbanización, parcelación, reparcelación, construcción o edificación o la concesión de licencias contrarias a las normas de ordenación territorial o urbanística vigentes, o que con motivo de inspecciones haya silenciado la infracción de dichas normas o que haya omitido la realización de inspecciones de carácter obligatorio será castigado con la pena establecida en el artículo 404 de este Código y, además, con la de prisión de un año y seis meses a cuatro años y la de multa de doce a veinticuatro meses.

2. Con las mismas penas se castigará a la autoridad o funcionario público que por sí mismo o como miembro de un organismo colegiado haya resuelto o votado a favor de la aprobación de los instrumentos de planeamiento, los proyectos de urbanización, parcelación, reparcelación, construcción o edificación o la concesión de las licencias a que se refiere el apartado anterior, a sabiendas de su injusticia.

(Artículos redactados por el apartado nonagésimo primero del artículo único de la L.O. 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la L.O. 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal («B.O.E.» 23 junio).

<sup>7</sup> Artículo 9. Suelo no urbanizable.

Tendrán la condición de suelo no urbanizable, a los efectos de esta Ley, los terrenos en que concurren alguna de las circunstancias siguientes:

1. Que deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos,

cualquier promotor puede tramitar ante el ayuntamiento correspondiente un proyecto de construcción si no hay previa declaración de ese suelo como protegido?

La contestación en las actuaciones municipales que concedieron licencias municipales para construcciones en el marco de la desreguladora Ley del Suelo de 1998, no puede ser positiva cuando la normativa estatal o autonómica no ha aprobado específicos instrumentos de protección o cuando no concurre la directa aplicación de afectar a recursos naturales, patrimonio histórico, dominio público o áreas de riesgo natural, conforme a las previsiones coincidentes del primer párrafo del artículo 319 del Código Penal con el primer párrafo del artículo 9 de la Ley del Suelo de 1998.

Un segundo interrogante puede ser planteado

¿ pueden apreciarse elementos subjetivos del injusto en autoridades municipales, secretarios municipales y técnicos municipales intervinientes en la concesión de licencias, inicialmente consideradas ilegales por afectar a suelo no urbanizable, cuando esta clase de suelo que no puede ser definido, por simple contraposición con el suelo calificado como urbano o urbanizable, la propia Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas han incumplido el mandato legal de las cámaras legislativas estatales o autonómicas de delimitar el dominio público marítimo terrestre, el dominio público hidráulico o de elaborar, aprobar y publicar en los diarios oficiales los instrumentos de ordenación territorial como bases para el desarrollo de los planes generales de ordenación urbana y las correspondientes calificaciones de suelo?

La contestación tiene que ser también negativa, particular gravedad concurre en que en las áreas más problemáticas del litoral no esté delimitado, por la Administración General del Estado, el Dominio Público Marítimo Terrestre y concorra con esta falta de delimitación, las Confederaciones Hidrográficas y las Comunidades Autónomas con transferencia de cuenca, en la ausencia de delimitación del Dominio Público Hidráulico, con la consecuente eliminación de los ejes, de abscisas y ordenadas, que tendrían que predeterminar la ordenación territorial, en un primer momento y, en secuencia, la programación urbanística.

El vacío en los instrumentos de ordenación de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas han dejado a los responsables municipales incondicionados en sus actuaciones y han entregado a 8.118 municipios la posibilidad de calificar suelo y de aportar licencia de construcción,

---

arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público.

2. Que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el párrafo anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, así como aquellos otros que considere inadecuados para el desarrollo urbano, bien por imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales, bien de acuerdo con criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa urbanística

sin tan siquiera limitar la capacidad incondicionada de decisión omnímoda y unilateral cuando concurre colindancia de caserío urbano entre municipios limítrofes, en inexplicada omisión de los instrumentos normativos que la legislación de régimen local ha aportado desde sus específicas previsiones legales sobre comarcas y áreas metropolitanas, como una manifestación más de ignorancia de la metodología de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas en parangón con el reconocimiento, por tercera vez, de las bases de la ordenación del territorio y el urbanismo por el Tribunal Constitucional.

Las afirmaciones que anteceden sobre la dificultad de apreciar elementos subjetivos del injusto en autoridades municipales, secretarios municipales y técnicos municipales intervinientes en la concesión de licencias, inicialmente consideradas ilegales por afectar a suelo no urbanizable, tienen un acusado contraste con la realidad judicial de los Juzgados de lo Penal que, en aplicación directa de la legislación autonómica y sin referenciar en sus Sentencias la más mínima alusión a las Leyes del Suelo aprobadas por las Cortes Generales del Estado están condenando, en primera instancia y con dilaciones temporales, en relación al inicio de autos entre siete y ocho años, a autoridades municipales, secretarios municipales y técnicos municipales intervinientes por la concesión de licencias sobre suelo no urbanizable<sup>8</sup>.

También concurre el dato de que las primeras Sentencias de las Audiencias Provinciales están revocando las Sentencias de los Juzgados, mediante la apreciación de la complejidad de factores que presenta la ordenación del territorio y el urbanismo y, como no podía ser de otro modo, en una jurisdicción especializada omite la analítica de leyes estatales y autonómicas, de Reales Decretos y Decretos autonómicos, y de Planes de Ordenación del Territorio y Planes Urbanísticos que corresponden a la no menos especializada y muy distante Jurisdicción Contencioso Administrativa.

El problema de fondo, que no llegan a explicitar las Audiencias, es el de la prejudicialidad administrativa en esta específica materia de la ordenación del territorio y el urbanismo, y la necesidad de que las omisiones de la Administración General del Estado sean subsanadas, haciendo valer sus bases incentivadas por el tercer recuerdo de que las hace objeto el Tribunal Constitucional en diecisiete años de tránsito constitucional, y las omisiones de las Comunidades Autónomas en la aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio sean corregidas y marque límites y líneas de desarrollo a los Ayuntamientos y, en conjunto, Administración General del Estado y Comunidades Autónomas, controlen la desviación soberanista de los Ayuntamientos en sus omnímodas calificaciones de suelo mediante la articulación de las relaciones intermunicipales previstas por la Legislación de Régimen Local y, Comarcas y Áreas Metropolitanas contribuyan a la equidistribución de opciones y alternativas de los municipios comarcales y metropolitanos, salvándolos entre otros condicionantes negativos, de la dinámica

---

<sup>8</sup> Para no focalizar en determinados ayuntamientos, remito a las bases de datos públicas del Centro de Documentación Judicial o a las bases de datos jurisprudenciales de las editoriales jurídicas.

de inversores perversos que juegan a la baja con la competencia entre municipios.

La articulación del asociacionismo municipal, con instrumentación de las Comarcas, cuyo carácter natural nos precisan los geógrafos, y de las Áreas Metropolitanas, cuya naturalización mediante las infraestructuras y su acondicionamiento ambiental, nos acreditan los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos<sup>9</sup>, contribuiría a evitar algunos problemas procesales. Por ejemplo que fiscales y jueces en el ámbito de la Instrucción penal no proyecten su acción sobre un municipio, permitiendo apreciar aleatoriedad, cuando municipios limítrofes, en similitud de circunstancias son exonerados, o que, en unas actuaciones agrupen causas y en otros hagan objeto de vista diferenciada cada una de las licencias otorgadas, cuando concurre unidad de actuaciones en autoridades, funcionarios y técnicos municipales y, por añadidura, la unidad del territorio municipal en el que se referencias las actuaciones. Como puede observarse la ordenación del territorio y el urbanismo no es ajena a la necesaria ordenación del espacio judicial.

Con retorno al específico ámbito de la ordenación del territorio y del urbanismo y con directa referencia en la jurisprudencia constitucional, a los recurrentes de la Ley de Suelo de 2007 les pasa desapercibido las connotaciones del texto legal que impugnan y sus interrelaciones con los textos legales que fueron objeto de tramitación y publicación en el mismo año 2007: La Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad y la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural.

La práctica congelación de este tríptico legal y de sus interrelaciones requiere reflexiones sobre la mutación que provoca en la metodología de la ordenación del territorio que tiene que ir ya acompañada de actuaciones de ordenación específica del medio natural y del medio rural, en ambos casos, con incorporación de medios y de técnicas de desarrollo y que requieren diferenciación en sus contenidos y en su instrumentación y al tiempo demandan armonización entre sí.

La necesidad del desarrollo de las bases estatales de estos tres textos legales es un reto que requiere ser asumido y, entre muchos de los aspectos a abordar, puede ser citado uno que ha generado actuaciones penales desde la simplificación del concepto de suelo no urbanizable y la primacía que se le concede en la tipificación penal considerada: la integración de vivienda en áreas hortícolas, como metodología de desarrollo rural compatible con el valor de mercado que tiene la residencia en este medio y la complementariedad de la agrotransformación como referente en la incorporación de plusvalías en el potencial endógeno del medio rural .

---

<sup>9</sup> Vid. Sánchez Blanco, Angel: Organización Intermunicipal, Edit. Iustel, Madrid 2006.



## ÁREA TEMÁTICA D. La Conceptualización, Administración y Gestión Territorial y Urbana como potencialidades para el Buen Gobierno.

Breves consideraciones en torno al nuevo marco legal de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística de la Comunitat Valenciana

*Eduardo García de Leonardo Tobarra\**

*\*(Doctorando en Derecho. Profesor asociado de Derecho Administrativo en la Universitat de València)*

### RESUMEN

En esta breve ponencia tratamos de ofrecer una revisión crítica de algunos de los principales aspectos del nuevo marco legal de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística de la Comunitat Valenciana, concretamente de la reciente Ley 5/2014, de 25 de julio, de la *Generalitat*, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP), donde destaca especialmente la metodología de la Infraestructura Verde y de la evaluación ambiental y territorial.

### ABSTRACT

In this short paper we try to give a critical review of some of the main aspects of the new legal framework for spatial planning of the Land of Valencia, in particular the recent Law 5/2014 from July 25th, of the *Generalitat*, about the Territorial Planning, Urban Planning and Landscape (LOTUP), which specifically highlights the methodology of the Green Infrastructure and Strategic Environmental Assessment.

## 1. LA NUEVA REFORMA LEGAL Y SUS MOTIVOS.

A comienzos del año 2010 fue públicamente presentado por la *Generalitat* un borrador de anteproyecto de ley de reforma urbanística valenciana. Sin embargo, en julio de 2012 se presentó el texto de otro anteproyecto de ley, que nada tenía que ver con el anterior<sup>1</sup>, y que ha desembocado en la reciente Ley 5/2014, de 25

<sup>1</sup> El primer borrador, cuyos autores fueron los iusadministrativistas BAÑO LEÓN, GÓMEZ FERRER y PAREJO ALFONSO, fue expuesto en la página web de la entonces conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda bajo la denominación de "*Llei impuls*" con el fin de que se presentaran sugerencias o alegaciones a la misma. *Vid.* una valoración crítica sobre el texto de este borrador in NAREDO, José Manuel y MONTIEL MÁRQUEZ, Antonio. "El modelo inmobiliario español y su culminación en el caso valenciano". Icaria. Barcelona, 2011. pp. 152 y ss. El texto del segundo anteproyecto fue expuesto en la página web de la ahora denominada Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente con el título de "*Anteproyecto*

de julio, de la *Generalitat*, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana (LOTUP).

Esta ley intenta unificar y sistematizar en un mismo cuerpo normativo el conjunto de textos legales y reglamentarios hasta entonces vigente en materia de ordenación territorial y urbanística<sup>2</sup>. Con ese objetivo, simplifica cuantitativamente los preceptos hasta entonces vigentes y contiene un extraordinario alcance derogatorio, no en todo caso acertado<sup>3</sup>. Sigue en su estructuración la división tradicional entre planeamiento, gestión y disciplina.

Según se expresa en el preámbulo de la LOTUP, la necesidad de renovar el marco legal vigente en materia de ordenación territorial y urbanística respondía a “*una demanda y aspiración sociales ampliamente compartida*” debido en buena parte al elevado grado de complejidad y desarrollo excesivos, y a la existencia de distintas normas elaboradas separadamente y “*necesitadas de unicidad y coordinación*”. También a las exigencias de adaptación del marco legal valenciano derivadas de la normativa europea y básica estatal en materia de evaluación ambiental<sup>4</sup>, así como por la necesidad de ajustar los textos entonces vigentes al Texto Refundido de la Ley de Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio) y a la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana.

Además, a las exigencias de la evaluación ambiental estratégica se vino a sumar el problema de la búsqueda de encaje del sistema de gestión urbanístico valenciano (figura del Agente Urbanizador) con las directivas de contratación pública<sup>5</sup>, resultando complejo hilar un sistema de pública competencia de

---

de *Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana*”, y siendo aprobado como proyecto de ley por el Consell, en sesión de 4 de abril de 2014

<sup>2</sup> En la pretendida refundición de la LOTUP no se han integrado, por ejemplo, aquellos contenidos de la Ley 6/2011, de 1 de abril, de Movilidad de la Comunitat Valenciana, directamente relacionados con la formulación de planes urbanísticos, lo que podría dar lugar a alguna disfunción si los planes de movilidad no quedan integrados en el planeamiento urbanístico, dada la importancia de la movilidad y del sistema conectivo en los modelos territoriales.

<sup>3</sup> Conforme a la disposición derogatoria única de la LOTUP, quedan derogadas: la disposición adicional tercera de la Ley 4/1992, de 5 de junio, de la *Generalitat*, sobre Suelo No Urbanizable; la LOTUP, la Ley 10/2004, de 9 de diciembre, de la *Generalitat*, del Suelo No Urbanizable; la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la *Generalitat*, Urbanística Valenciana (LUV); la Ley 9/2006, de 5 de diciembre, de la *Generalitat*, Reguladora de los Campos de Golf de la Comunitat Valenciana, la Ley 1/2012, de 10 de mayo, de la *Generalitat*, de medidas urgentes de impulso a la implantación de actuaciones territoriales estratégicas (excepto la disposición final primera); el Reglamento del *Consell*, de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística (ROGTU), aprobado por Decreto 67/2006, de 19 de mayo; el Reglamento de Paisaje, aprobado por Decreto 120/2006, de 11 de agosto, del *Consell*; y cuantas disposiciones legales o reglamentarias se opongan o contradigan la misma. En relación a este punto, el dictamen emitido por el *Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana* (CJC-CV) al anteproyecto de LOTUP recomendaba una derogación parcial y no completa del ROGTU y del Reglamento de Paisaje, entendiendo más adecuado proceder a una derogación parcial de estos textos.

<sup>4</sup> FARINÓS DASI, Joaquín (ed. y coord.). “De la Evaluación Ambiental Estratégica a la Evaluación de Impacto Territorial: Reflexiones acerca de la tarea de evaluación”. Publicacions de la Universitat de València. Valencia, 2011.

<sup>5</sup> Cabe recordar el procedimiento formal que inició en 2005 la Comisión Europea contra España por presunta infracción de las directivas europeas de contratación por parte de la normativa urbanística valenciana (Ley Urbanística de Valenciana de 2005, y su predecesora LRAU de 1994). Sin embargo, el 26 de mayo de 2011, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sentenció que no había quedado acreditado por parte de la Comisión que esta legislación vulnerara dicha normativa europea. Aunque ello no ha sido óbice para que el Tribunal Supremo haya seguido manteniendo su anterior jurisprudencia al respecto.

alternativas técnicas de ordenación con la evaluación ambiental, que exigiría la exposición al público de dichas alternativas en la fase más preliminar posible<sup>6</sup>.

Del nuevo texto legal llaman la atención diversos aspectos, siendo uno de los primeros la completa derogación del novedoso y complejo sistema de gestión territorial diseñado por la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la *Generalitat*, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje (LOTPP), cuestión ésta que ni siquiera ha merecido mención alguna en el preámbulo de la ley.

Básicamente se entendía que los instrumentos de gestión territorial previstos en la derogada LOTPP, como las cuotas de sostenibilidad o la obligación de cesión de un metro cuadrado de suelo no urbanizable protegido en compensación por cada metro cuadrado de suelo no urbanizable reclasificado (artículo 13.6 LOTPP), diseñados como respuesta al principio comunitario de “quien contamina, paga”, no habían funcionado correctamente como mecanismos de desincentivo a la incorporación de nuevos terrenos al proceso de urbanización. Además, la obligación de cesión de suelo no urbanizable protegido (artículo 13.6 LOTPP) constituía una carga adicional más añadida a las ya previstas por el legislador estatal y planteaba importantes problemas en la práctica (reparcelación, valoración del suelo, etc.).

Como veremos, en materia de ordenación del territorio destaca, además, por un lado, la radical reducción de preceptos y contenidos que contenía la LOTPP y, por otra parte, la adaptación a las exigencias del procedimiento de evaluación ambiental estratégica y la metodología de la Infraestructura Verde como elemento vertebrador de la planificación<sup>7</sup>.

Esta última se configura como una red interconectada de los espacios de mayor valor ambiental, paisajístico y cultural. Su definición debe ser “*previa a la planificación de nuevas demandas de suelo*”, armonizándolas, y debe abarcar todas las escalas del territorio<sup>8</sup>. Sus múltiples beneficios han sido puestos de relieve por la Comisión Europea en su Comunicación de 6 de mayo de 2013 “*Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa*”<sup>9</sup>. También por otras instancias, como el Comité de las Regiones<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> La LOTUP ha tratado de dar respuesta a estas cuestiones distinguiendo en la programación, a grandes rasgos, dos fases diferenciadas: una primera de selección de la alternativa técnica y otra posterior de adjudicación de urbanizador, al objeto de conseguir primero la mejor ordenación y después las mejores condiciones para la ejecución de esa ordenación. Para ello se introduce el sistema de plicas cruzadas y se establecen una serie de garantías inspiradas en la legislación de contratos del sector público.

<sup>7</sup> La denominación de “infraestructura verde”, introducida en la LOTPP mediante el capítulo XIII de la Ley 12/2009, de 23 de diciembre, de la Generalitat, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat, proviene de los EE.UU. donde el concepto es conocido como “*Green Infrastructure*”, con la carga simbólica que conlleva la acuñación de un nuevo término. La Comunitat Valenciana es la comunidad pionera en incorporar legislativamente el término de esta metodología.

<sup>8</sup> Vid. artículos 4 y 5 LOTUP. Conforme al artículo 4.5: La planificación urbanística y territorial definirá y caracterizará la Infraestructura Verde “*con carácter previo a la ordenación de usos y actividades en el territorio*”.

<sup>9</sup> **COMISIÓN EUROPEA.** Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “*Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa*”. Bruselas, 6.5.2013 [COM(2013) 249 final].

<sup>10</sup> (2013/C 356/08) DOUE C 356/43, de 5.12.2013.

Conviene advertir que queda lejos del propósito de estas páginas el exponer con detalle el amplio debate de las novedades sobre planeamiento territorial y urbanístico en el nuevo texto legal. Lo que pretendo aquí es exponer sencillamente algunos aspectos.

## **2. EL NUEVO SISTEMA DE PLANEAMIENTO.**

El artículo 14 de la LOTUP diferencia dos grandes grupos de instrumentos de ordenación:

De una parte, el planeamiento urbanístico y territorial de ámbito supramunicipal, donde sitúa expresamente la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV), los Planes de Acción Territorial (PAT) y los Planes Generales estructurales mancomunados, debiendo añadirse también las llamadas Actuaciones Territoriales Estratégicas (ATE).

De otra, los de ámbito municipal, que son el Plan General estructural, de aprobación definitiva autonómica, y el planeamiento de desarrollo de éste, de aprobación definitiva municipal: Plan de Ordenación pormenorizada, Planes de Reforma Interior, Planes Parciales y Estudios de Detalle.

Al margen de los dos grupos anteriores, y como figuras espaciales independientes, se incluyen también los Planes Especiales, los Catálogos de protecciones y los planes que instrumentan las ATE.<sup>11</sup>

### **1.1. Planeamiento urbanístico y territorial de ámbito supramunicipal.**

#### **1.1.1. La Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV).**

La ETCV es el instrumento marco de ámbito regional de ordenación del territorio de la Comunitat Valenciana y viene a sustituir al Plan de Ordenación del Territorio de la vieja Ley 6/1989, de 7 de julio, de la *Generalitat*, de Ordenación del Territorio de la Comunitat Valenciana.

En cuanto a su regulación, existe cierta continuidad con la contenida en la derogada LOTPP, dejando a salvo la cuestión del procedimiento de su tramitación y aprobación.

---

<sup>11</sup> Figura novedosa introducida por la Ley 1/2012, de 10 de mayo, de la *Generalitat*, de medidas urgentes de impulso a la implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas. Las ATE, declaradas por el Consell, pueden ser de muy diversa envergadura y alcance. La Ley 1/2012 las concibió como “*intervenciones singulares de carácter supramunicipal*” de “*gran valor añadido*” y “*mayor demanda social*”. Se erigen como herramienta de carácter excepcional y singular, y se configuran como de necesaria ejecución inmediata. La declaración como ATE les otorga un sistema de tramitación ágil y simplificada que posibilita la aprobación de todos los instrumentos de planeamiento y gestión en tiempos más reducidos. Pueden desarrollarse en cualquier clase de suelo sin la exigencia de la revisión del Plan General municipal. También pueden tramitarse de forma conjunta los proyectos de urbanización, expropiación o reparcelación y edificación. La primera declaración de una ATE por parte del *Consell*, para unos proyectos presentados por un club de fútbol y una mercantil para dos ámbitos territoriales del municipio de Valencia, presagiaron cuál iba a ser en el futuro la utilización de esta figura por parte de la *Generalitat*.

El artículo 15 LOTUP se refiere a este documento. Este único artículo sustituye a los artículos 37 a 42 de la derogada LOTPP, no quedando claro que el nuevo artículo mejore la anterior redacción. Se ha escatimado espacio en relación con el instrumento de ordenación del territorio más importante. Ni siquiera se establecen reglas o formalidades especiales para su tramitación, sino que se sustituyen éstas por una mera remisión al procedimiento de tramitación de los planes y programas sujetos a evaluación ambiental y territorial estratégica. Ello no dota de seguridad al sistema y puede crear confusión.

La ETCV ya ha sido aprobada mediante Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, siendo el primer instrumento de ordenación territorial valenciano aprobado que se somete en su tramitación al procedimiento de evaluación ambiental estratégica.

El elemento más útil de este documento es quizás su sistema de fórmulas para calcular los índices de ocupación de nuevos suelos para usos residenciales y para actividades económicas (Título IV), que debe utilizarse en la elaboración del planeamiento urbanístico municipal.

Aun siendo conscientes de la propia escala a la que están representadas sus previsiones, podemos afirmar que se trata de un documento excesivamente genérico e impreciso, que se limita a establecer un bosquejo de grandes opciones, dejando prácticamente indeterminadas las formas de su concreción a través del planeamiento urbanístico municipal, a pesar de su relativo carácter vinculante.

Al hilo de lo anterior, han desaparecido del texto legal buena parte de los criterios de ordenación territorial previstos en la LOTPP, al parecer, so pretexto de que ya se cuenta con documento de la ETCV aprobada en 2011. Pero ello supone reducir el rango normativo de muchos de esos criterios, que en la ETCV han sido recogidos en la mayor parte de los casos con un mero carácter de directriz y, por tanto, no vinculantes.

En el plano organizativo cabe criticar la no constitución del Comité Estratégico de Política Territorial de la Comunitat Valenciana, previsto desde 2011 y que debía reunirse, al menos, cada dos años<sup>12</sup>.

También llama la atención que la directriz 21.5 de la ETCV señale la escala provincial como ámbito en el que se deben fomentar foros de participación pública en materia de ordenación del territorio<sup>13</sup>. Asimismo, que señale a las Diputaciones

---

<sup>12</sup> Artículo 2 del Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, por el que se aprobó la ETCV. Consejos consultivos para la Ordenación del Territorio existen en la mayoría de los *Länder* alemanes, a fin de propiciar la participación del sector privado, dando cabida a representantes de la industria, del comercio, de los artesanos, de la agricultura y de los sindicatos.

<sup>13</sup> Aunque la directriz 17 ETCV, referida a los ámbitos de planificación territorial, define como ámbitos subregionales las áreas funcionales y otros definidos en la misma, y propone un conjunto de objetivos, principios directores y directrices que deben ser consideradas para sus planificaciones urbanísticas y territoriales en los términos que establece la propia ETCV y atendiendo al principio de coordinación desde la escala regional. El documento recuerda que los ámbitos territoriales definidos en la ETCV serán de necesaria observancia en las políticas de

provinciales como instituciones que deben liderar esos procesos de participación pública, si bien esto resultaría conforme con lo previsto en la vigente Ley de Régimen Local de la Comunitat Valenciana.

### 1.1.2. Los Planes de Acción Territorial (PAT).

Los PAT son instrumentos de ordenación territorial que desarrollan, en ámbitos subregionales concretos, o en ámbitos sectoriales específicos, los objetivos, principios y criterios de la ETCV.

Son regulados en el artículo 16 de la LOTUP, que ha sustituido los diecisiete artículos de la LOTPP. Ello hace pensar que si realmente se quiere reforzar y potenciar este tipo de instrumentos, no debería haberse efectuado esta radical simplificación. A modo de ejemplo, no se prevé que la planificación territorial sectorial que realizan las distintas consellerias se realice mediante un PAT sectorial.

Tampoco se recoge la posibilidad de que el Consell de la Generalitat pueda acordar la suspensión del otorgamiento de licencias y de la adopción de acuerdos de programación con el fin de estudiar la elaboración o reforma de un PAT, tal como preveía el artículo 45 de la LOTPP.

La exposición de motivos del nuevo texto legal tampoco se molesta en explicar las razones por las que desaparece la mención a los PAT que ordenaba redactar la derogada LOTPP<sup>14</sup>, alguno de ellos inaplazables, como el del Litoral o el de la Huerta de Valencia, y que finalmente, o bien no se han aprobado, o bien ni tan siquiera iniciaron su redacción.

### 1.1.3. Las Actuaciones Territoriales Estratégicas (ATE).

Se trata de una suerte de “urbanismo supramunicipal” introducido tardíamente por la Ley 1/2012, de 10 de mayo, de la *Generalitat*, de medidas urgentes de impulso a la implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas. Las ATE, declaradas por el Consell, pueden ser de muy diversa envergadura y alcance. La Ley 1/2012

---

implantación de equipamientos y servicios por parte de las administraciones sectoriales de la Generalitat. Dado que la escala provincial no ha venido siendo entendida como la más idónea para la formulación de planes supramunicipales en la Comunitat Valenciana (así lo constata la experiencia histórica), se considera más ajustable al ámbito de las áreas funcionales el que pueden conformar entes locales complejos, como el área metropolitana, la mancomunidad o el consorcio. El papel de las Diputaciones provinciales debería limitarse al de mero apoyo técnico.

<sup>14</sup> La LOTPP preveía expresamente la necesaria realización de los siguientes PAT sectoriales: PAT del Paisaje (artículo 11.2, sobre protección del paisaje), PAT contra el Riesgo Sísmico (artículo 14.3, prevención de riesgos naturales o inducidos), PAT del Litoral de la C. Valenciana (artículo 15.1, de ordenación del litoral), PAT del Sistema Rural Valenciano (artículo 22.3, de revitalización del patrimonio rural), PAT de protección de la Huerta Valenciana (artículo 22.6, aunque, curiosamente, en este caso la ley omite la referencia al carácter sectorial del mismo). Además, declaraba de forma explícita la necesidad de realizar PAT de carácter sectorial referentes a las extracciones mineras y los recursos hídricos (artículo 16, aprovechamientos minerales y energéticos y artículo 18, protección de la calidad de los recursos hídricos). A esta relación había que añadir también el PAT de la Infraestructura Verde de la C. Valenciana, incluido en el artículo 19 bis de la LOTPP, introducido por la citada Ley 12/2009, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat.

las concibió como “*intervenciones singulares de carácter supramunicipal*” de “*gran valor añadido*” y “*mayor demanda social*”. Se erigen como herramienta de carácter excepcional y singular, y se configuran como de necesaria ejecución inmediata. La declaración como ATE les otorga un sistema de tramitación ágil y simplificada que posibilita la aprobación de todos los instrumentos de planeamiento y gestión en tiempos más reducidos. Pueden desarrollarse en cualquier clase de suelo sin la exigencia de la revisión del Plan General municipal. También pueden tramitarse de forma conjunta los proyectos de urbanización, expropiación o reparcelación y edificación.

La primera declaración de una ATE por parte del *Consell*, para unos proyectos presentados por un club de fútbol y una mercantil para dos ámbitos territoriales del municipio de Valencia, presagiaron cuál iba a ser en el futuro la utilización de esta figura por parte de la *Generalitat*.

#### 1.1.4. Los Planes Generales estructurales mancomunados.

En tercer lugar, se recogen como novedad los llamados Planes Generales estructurales mancomunados.

La posibilidad de promover este tipo de planes, prevista en el artículo 18 LOTUP, es regulada de forma insuficiente y poco ambiciosa (como igualmente insuficiente resultaba la regulación contenida en los artículos 9, 10 y 11 del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprobó el Reglamento de Gestión Urbanística). Esta fórmula, apuntada también en las directrices 18 y 21.6 de la ETCV, debería ampliarse posibilitándose también para otros instrumentos de planeamiento. Ello resolvería muchos de los males del urbanismo entendido como financiación de las entidades locales hasta tanto se acometiese una reducción de términos municipales. Y con mayor motivo al haberse suprimido en la LOTUP la totalidad del sistema de gestión territorial previsto en la LOTPP.

### 1.2. **Algunas notas sobre el planeamiento de ámbito municipal.**

Desde una posición abiertamente municipalista, Vicente BOIX REIG<sup>15</sup>, en su análisis del sistema organizatorio de la Administración urbanística, ponía de relieve algunas de las cautelas que se seguían en el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976 (TR'76) sobre las competencias municipales: limitación de la capacidad normativa municipal desde la técnica bifronte de la aprobación definitiva de los planes urbanísticos; la reserva contenida en el artículo 180.2 TR'76; o la reducción del campo de las competencias municipales exclusivas, al autorizarse inmisiones, avocaciones y revocaciones a favor de la Administración autonómica (Real Decreto Ley 3/1980, de 14 de marzo; Real Decreto-Ley 16/1981, de 16 de octubre; Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, etc.).

---

<sup>15</sup> **BOIX REIG**, Vicente. “*Urbanismo y Derecho*”. Trivium. Madrid, 1990. pp. 48-53. Entre otras cosas, recomendaba una redefinición de la organización administrativa del urbanismo, reasignando competencias a las distintas instancias administrativas.

En opinión de este autor, la desmunicipalización en buena medida del planeamiento urbanístico iba a ocasionar que éste se alejase de sus centros de decisión y del espacio que debe ordenar, impregnándose de artificios y peligrosos distanciamientos de la realidad; que los ayuntamientos diluyesen sus responsabilidades, favoreciendo comportamientos irregulares; y que la Administración autonómica, con medios limitados, no fuese capaz de cubrir eficazmente la tarea de resolver la planificación urbanística<sup>16</sup>.

Frente a esa visión, la experiencia de los últimos años demuestra cómo en numerosas ocasiones no han funcionado los controles autonómicos respecto a la legalidad, el acierto y la oportunidad del planeamiento municipal propuesto<sup>17</sup>, por el desinterés o por la renuncia de algunas Comunidades Autónomas, como la valenciana, a ejercer adecuada y suficientemente su competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio (tal vez por no enfrentarse o por estar de acuerdo en muchos casos con esas propuestas municipales que, a su vez, lo eran de sociedades mercantiles o financieras)<sup>18</sup>. Y todo ello unido a una interpretación restrictiva de la jurisprudencia respecto de las facultades de control autonómico en la fase de aprobación definitiva del planeamiento urbanístico municipal.

La LOTUP da un paso más en la distinción ya prevista en sus predecesoras LRAU (Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la *Generalitat*, Reguladora de la Actividad Urbanística) y LUV entre determinaciones de la ordenación estructural (de aprobación definitiva autonómica) y ordenación pormenorizada (de competencia y aprobación municipal), al prever, a semejanza del sistema alemán, dos instrumentos básicos en la planificación local del suelo: el Plan General Estructural (*Flächennutzungsplan*) y el Plan de Ordenación Pormenorizada (*Bebauungsplan* o *B-plan*)<sup>19</sup>.

*A priori* puede considerarse positiva esta mayor delimitación competencial si bien, en la práctica, no resulta tan clara la división entre dichas determinaciones de ordenación estructural y pormenorizada que recoge el texto (artículos 21 y 35), al margen de que la LUV resultaba en este caso, y como en tantos otros preceptos, más rigurosa y precisa.

---

<sup>16</sup> Sin embargo, frente a esta postura, no son pocas las voces que cuestionan la competencia municipal en la elaboración de los instrumentos de ordenación general, a la vista de la, en ocasiones, utilización torticera de dicha competencia. A modo de ejemplo, entre otros, *vid.* **RUIZ DE LOBERA**, Cecilia. “Por qué los Ayuntamientos no deberían tener competencias para la elaboración de los instrumentos de ordenación territorial”. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 232, 2007. pp. 151-159.

<sup>17</sup> *Vid.* el artículo 85 de la derogada LUV.

<sup>18</sup> Piénsese, por ejemplo, en algunas propuestas aprobadas o en tramitación que no tendrían cabida con algunas de las determinaciones de Planes de Acción Territorial expuestos al público por parte de la Generalitat y nunca aprobados, como el Plan de Acción Territorial de carácter integrado del área metropolitana de Alicante y Elx (PATEMAE) o el Plan de Acción Territorial de protección de la Huerta de Valencia. Se deduce fácilmente cómo algunos propietarios de suelo y empresas urbanizadoras negocian directamente con los responsables municipales la ordenación urbanística fuera de cualquier control democrático.

<sup>19</sup> En Alemania, el primero equivale al componente norteamericano de *master plan*. Los B-Plan son los documentos vinculantes que establecen las leyes de construcción. Una ciudad alemana extensa se compone de multitud de B-Plan, pues cada área puede ser tan pequeña como una manzana. **LORA-TAMAYO VALLVÉ**, Marta y **HIRT**, Sonia. “La compatibilidad de usos por defecto o por qué los europeos no zonificamos”. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 289, 2014. p. 33.

Además, con el fin de aumentar las competencias municipales en materia de planeamiento y de agilizar la tramitación del mismo, el texto amplía al máximo los aspectos que pasan a ser ordenación pormenorizada en detrimento de la ordenación estructural, destacando el caso de la tipología básica de edificación (incluso en suelo no urbanizable) y sobre todo la delimitación de las áreas de reparto y la fijación del aprovechamiento tipo, so pretexto de que debe desvincularse el análisis territorial de la gestión urbanística<sup>20</sup>.

Frente a las primeras versiones del borrador de anteproyecto de LOTUP, en las que se eliminaba toda aprobación definitiva autonómica de los planes y en las que los órganos urbanísticos autonómicos eran “disueltos” en el órgano ambiental, finalmente se valorado como necesaria la aprobación definitiva autonómica del planeamiento urbanístico de carácter estructural (artículo 44 LOTUP), para garantizar los intereses supramunicipales, el control de la legalidad y la responsabilidad patrimonial adquirida según las competencias constitucionales.

Llama enseguida la atención la desaparición en la LOTUP de la medida contemplada en el artículo 13.5 de la LOTPP, consecuencia de la disposición transitoria cuarta del Texto Refundido de la Ley de Suelo, que recogía la obligación de revisar completamente los Planes Generales municipales en caso de presentación de propuestas de modificación de planeamiento que supusiesen una alteración de las directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y de ocupación del territorio (DEUOT) establecidas en dichos Planes Generales. Pues bien, la LOTUP no prevé (como sí hiciera el artículo 44 de la LUV) que la modificación sustancial o global de las ahora denominadas directrices estratégicas del desarrollo previsto (artículo 21.1.a LOTUP) comporte la revisión del Plan General Estructural, facilitando de esta manera la flexibilidad del planeamiento y consecuentemente las nuevas reclasificaciones de suelo mediante Planes Parciales conocidos eufemísticamente como de “mejora”.

En este sentido, lamentaba MARTÍN MATEO<sup>21</sup> que había podido constatar penosamente cómo resultaba posible cambiar “como un calcetín” la estructura básica de un municipio sin que, en la práctica, la ciudadanía y no sólo el Consistorio de turno tuvieran posibilidad de opinar.

Sin embargo, dadas las actuales exigencias de la evaluación ambiental estratégica de planes y programas, a grandes rasgos, la LOTUP rompe con el tradicional monopolio de decisión municipal (órgano promotor) en el caso de los Planes Generales estructurales (no así en el planeamiento pormenorizado), al intervenir la Generalitat (órgano ambiental) desde el inicio del procedimiento, estableciendo los condicionantes a los que el órgano promotor deberá sujetarse en el “*documento de alcance del estudio ambiental y territorial estratégico*” (artículo 49 LOTUP). Además, las exigencias procedimentales de la evaluación

---

<sup>20</sup> Como ordenación estructural se mantienen ahora los “criterios generales para la delimitación de las áreas de reparto y para el establecimiento del aprovechamiento tipo” (artículo 21.1.j LOTUP).

<sup>21</sup> MARTÍN MATEO, Ramón. “La gallina de los huevos de cemento”. Thomson Civitas. Madrid, 2007. pp. 30 y 84. Y recordaba que la autonomía de la que disponen los regidores municipales (que no los vecinos) para ordenar su municipio debe ser embrizada no sólo por los dictados de las normas de rango superior sino también por las exigencias técnicas o por el simple sentido común.

ambiental *a priori* deben aportar mayores garantías participación, de control y transparencia, y una menor discrecionalidad en el ámbito de la decisión municipal.

Frente a la excesiva discrecionalidad, ahora al menos se deberán anteponer los datos que arrojen la Infraestructura Verde del territorio (en la que pueden situarse algunos elementos reglados), los Estudios de Paisaje (artículo 6 y Anexo I LOTUP), los criterios y umbrales de crecimiento de nuevos suelos de la ETCV, y los criterios de ocupación racional del suelo previstos en el propio texto legal<sup>22</sup>. También los de los informes sectoriales que deben solicitarse desde el inicio de la tramitación. Ello sin contar con los tradicionales estándares urbanísticos, que tienen un carácter algo más reglado y el obligado deber de motivación, que no podrá ser meramente formulario. De esta forma, frente al clásico discurso jurisprudencial sobre los límites de la Administración autonómica en la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico, los pronunciamientos del “*órgano ambiental y territorial*” podrán conjugar más fácilmente el principio de legalidad con el de oportunidad.

De esta manera, y a falta de los necesarios PAT, las propuestas de Planes Generales estructurales municipales no sólo deberán atenerse a lo que disponga la ETCV (que establece límites a la clasificación de nuevos suelos a fin de que sólo se clasifique el necesario para satisfacer necesidades justificadas e “*impedir la especulación*”), sino que, gracias a la evaluación ambiental estratégica, que obliga a ponderar razonablemente entre varias alternativas disponibles, incluida la opción de no transformar el territorio (alternativa cero), la Generalitat va a contar con mayores posibilidades de control de dichos planes antes de su aprobación definitiva.

También resulta positiva la medida contemplada en el artículo 56.3 de la LOTUP que impide promover modificaciones de los planes sujetos a evaluación ambiental estratégica si antes no se han elevado al órgano ambiental y territorial los informes periódicos de seguimiento de dichos planes que verifiquen el cumplimiento de sus previsiones y objetivos<sup>23</sup>.

En otro orden de cosas, con este nuevo sistema dual de planeamiento estructural y pormenorizado, puede no resultar del todo claro el régimen de suspensión de licencias y de acuerdos de programación, que conviene acordar con el fin de facilitar el estudio o la reforma de la ordenación urbanística. Ello al margen de que el plazo máximo de dos años (artículo 64 LOTUP) puede resultar insuficiente vistas las exigencias procedimentales de la evaluación ambiental estratégica (sin perjuicio de la solución que brinda el artículo 44.6 de la LOTUP). Tampoco se entiende que la facultad para acordar la suspensión recaiga sólo en los ayuntamientos y no en la Generalitat, tal como preveía el artículo 45 de la LOTPP.

Siguiendo con la cuestión del procedimiento de elaboración y aprobación del planeamiento, tal como se puso de manifiesto en unas Jornadas organizadas por

---

<sup>22</sup> Si bien muchos de estos criterios están redactados con un lenguaje bastante ambiguo o impreciso.

<sup>23</sup> Por el contrario, llama la atención que haya desaparecido de la LOTUP (artículo 29) la expresa prohibición de que la delimitación de los ámbitos de planeamiento se determine con el exclusivo propósito de ajustarlo a límites de propiedad (artículo 54.3.b LUV), cuestión ésta nada baladí.

la Conselleria competente en materia de urbanismo<sup>24</sup>, “es necesario un cambio cultural en las Administraciones, técnicos y profesionales del sector, para que se involucren en el diseño de ciudades más amables, más cohesionadas, con normas más transparentes y donde la cooperación entre Administraciones, o entre éstas y el sector privado, produzca un mayor valor añadido a la ciudad desde el punto de vista económico, social y ambiental”.

Entendemos que todo ello pasa por una serie de cambios en las prácticas administrativas relacionadas con la participación pública<sup>25</sup> y con la transparencia, pero también por cambios en la función pública (incompatibilidades, libre designación, y papel y selección del personal de las empresas públicas<sup>26</sup>). Por ejemplo, en orden a esto último, debería modificarse la actual composición de la Comisión de Evaluación Ambiental, por resultar dudosa a la vista de las exigencias de la normativa comunitaria<sup>27</sup>.

Y dado que resultan más adecuados los controles administrativos previos que los judiciales (contenciosos-administrativos o penales), también resultará necesario dotar de mayores medios técnicos y humanos a la Administración autonómica (especialmente a las Secretarías permanentes de la Comisiones Territoriales de Urbanismo) a fin de que pueda realizar adecuadamente no sólo su labor de estudio y propuesta de aprobación del planeamiento urbanístico estructural, sino también el control de legalidad del planeamiento pormenorizado y del resto de actos y acuerdos municipales de naturaleza urbanística, conforme a lo previsto en la legislación de régimen local.

En resumen, se valora positivamente la imbricación del procedimiento de aprobación de los instrumentos de ordenación con las exigencias derivadas de la evaluación ambiental estratégica y con las funciones que genera la Infraestructura

---

<sup>24</sup> Jornada “Urbanismo: nuevas perspectivas para nuevos escenarios”, organizadas por la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente (CITMA) y celebradas en Valencia los días 22 y 23 de mayo de 2013. Disponibles en la página web de la propia Conselleria.

<sup>25</sup> A este respecto, resulta censurable la regulación restrictiva que contiene el artículo 48.2 de la LOTUP en cuanto a las personas e instituciones participantes en la evaluación ambiental y territorial estratégica de planes y programas, pues en relación al “público interesado” a los efectos de esta ley, exige a las personas jurídicas sin ánimo de lucro el requisito de que lleven al menos un año legalmente constituidas. Precisamente la directriz 22 de la ETCV nos recuerda que la participación de los agentes sociales es uno de los elementos fundamentales del llamado “buen gobierno del territorio”. En ese sentido apunta al mecanismo de las *non natas* Juntas de Participación de Territorio y Paisaje (artículo 100 de la LOTPP), a las llamadas “Agendas 21”, y a las exigencias de la evaluación ambiental estratégica y de los instrumentos de paisaje. También, particularmente, a lo establecido en la Ley 11/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.

<sup>26</sup> En este sentido, resulta sumamente interesante una reciente sentencia de 6 de junio de 2014, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana (procedimiento ordinario 62/2010) sobre las encomiendas de gestión de la Dirección General competente en materia de evaluación ambiental de la Generalitat con la empresa pública VAERSA, las labores que deben reservarse al personal funcionario y el papel que no puede realizar el personal no funcionario.

<sup>27</sup> Vid. Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) de 20 de octubre de 2011 (asunto C-474/10). Ello por cuanto que, en la actualidad, todos los vocales de dicha Comisión son funcionarios designados mediante el sistema de libre designación, y varios de ellos son jerárquicamente dependientes. Esta misma consideración debería hacerse respecto a la posible delegación en los municipios del ejercicio de las competencias en materia de evaluación ambiental prevista en el artículo 48.c) de la LOTUP (en relación con lo exigido por el artículo 6.2.c) de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental), al margen de las limitaciones previstas para las delegaciones de competencias tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Verde, pero, al potenciar la autonomía municipal en materia de planeamiento, sin ni siquiera distinguir entre los municipios que podrían disponer de mayores medios y capacidad de gestión (artículo 2 de la LRBRL), so pretexto de agilizar los procedimientos y ganar en eficacia, la LOTUP hace un flaco favor a la sociedad valenciana, pues introduce altas dosis de monopolio de decisión y de discrecionalidad, y, por tanto, incertidumbre jurídica, que a largo plazo puede conducir a la ineficiencia.



## **ÁREA TEMÁTICA D. La Conceptualización, Administración y Gestión Territorial y Urbana como potencialidades para el Buen Gobierno.**

Valoración de la coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico en la gestión de las actuaciones territoriales estratégicas valencianas.

*María José García Jiménez*  
Arquitecto

### **RESUMEN**

Desde 2011 las Actuaciones Territoriales Estratégicas constituyen en la Comunidad Valenciana un instrumento similar al que se ha generalizado en diversas legislaciones territoriales españolas, con objeto de posibilitar la implantación de determinadas actividades empresariales, que de otra manera tendrían difícil cabida. Las determinaciones de los planes que se tramitan para su desarrollo abarcan todas las escalas de planificación: desde la elección de un emplazamiento en el territorio de la Comunidad Valenciana, pasando por la inserción de redes de infraestructuras en el municipio en el que se emplazan, hasta llegar a la aplicación de las técnicas urbanísticas propias del proyecto de reparcelación que exige la definición precisa de la estructura de la propiedad.

Estas actuaciones presentan un amplio repertorio de situaciones en las que se precisa de la coordinación y colaboración entre administraciones competentes, entre los desarrollos normativos que les son de aplicación, coordinación de objetivos, de determinaciones, de procedimientos administrativos, en definitiva entre todos los agentes y aspectos que inciden en el planeamiento e intervienen en su implementación.

La tradicional ausencia de planificación regional de carácter integral en la Comunidad Valenciana, unida al desenfreno que durante años ha caracterizado su actividad urbanística, propiciaron el rechazo casi unánime de un modelo de crecimiento insostenible así como la aparición de un marco legal novedoso y rupturista, fundamentado en la Ley 4/2004, de 30 de Junio, de Ordenación del Territorio y protección del Paisaje. Su clara sintonía con las nuevas consignas europeas en favor de la sostenibilidad y la gobernanza del territorio, son principios energicamente defendidos por la Consellería con competencias en territorio y medio ambiente. Sin embargo, no han resultado ser todo lo eficaces que cabría esperar para la consecución de unos objetivos elementales en la implementación de las Actuaciones Territoriales Estratégicas: la ordenación del territorio con planes coherentes a diferentes escalas en desarrollo de un territorio equilibrado,

con la gobernanza y la participación ciudadana como garantes de un proceso planificador transparente y flexible.

**Palabras clave:** Planificación urbanística y territorial, Ordenación del territorio, Urbanismo, Actuación territorial estratégica.

## **SUMMARY**

The Strategic Spatial Actions have been since 2011 in Valencia a similar instrument that has been generalized in various Spanish territorial laws to enable the implementation of certain business activities that otherwise would not fit easily. Determinations of the plans for its development are handled covering all scales of planning, from choosing a location to spatial scale of Community, through the insertion of infrastructure networks in the municipality where they are located, to the implementation of the techniques of urban land subdivision project that requires precise definition of the structure of land ownership.

These actions have a wide range of situations in which it requires coordination and collaboration between competent authorities, including regulatory developments that are applicable to them, coordination of objectives, determinations, administrative procedures, ultimately between all actors and aspects involved in planning and involved in its implementation.

The traditional lack of comprehensive regional planning in the Valencian Community attached to abandon that has characterized its urban development for years, led to the almost unanimous rejection of a model of unsustainable growth and the emergence of a of a new and disruptive legal framework based on the Law 4/2004 of June 30, Spatial Planning and landscape protection. His tune with the new European slogans in favor of sustainability and governance of the territory, are principles strongly defended by the Department with responsibilities in land and environment. However, they have not proven to be as effective as they could be expected to achieve some basic goals in implementing the Strategic Territorial Actions: spatial planning with coherent plans at different scales developing a balanced territory, governance and citizen participation as guarantors of a transparent and flexible planning process.

**Keywords:** Urban and Spatial Planning, Regional Planning, Urban Planning, Strategic Spatial Actions.

# 1. MARCO NORMATIVO Y PLANIFICADOR

## 1.1. Marco normativo Territorial, Urbanístico y Ambiental

Con la Ley 1/2012, de 10 de Mayo, de Medidas Urgentes de Impulso a la Implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas<sup>1</sup>, la Comunidad Valenciana incorpora en 2012 a su marco legal territorial y urbanístico un instrumento de planificación y gestión del que ya disponen algunas de las legislaciones autonómicas aunque con denominaciones diversas: áreas de interés regional, zonas de interés regional, proyectos o planes de interés regional, planes o proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal, etc.

De acuerdo con las determinaciones de dicha ley han sido declaradas las cinco Actuaciones Territoriales Estratégicas (en adelante ATE) que se presentan en este documento, todas ellas actualmente en tramitación.

La mencionada Ley 1/2012 ha sido recientemente derogada por la Ley 5/2014, de 25 de Julio, de Ordenación del Territorio Urbanismo y Paisaje de la Generalitat Valenciana<sup>2</sup> que en su labor compiladora de diferentes normas aparecidas en la última década en la Comunidad, incorpora a su articulado las determinaciones de la Ley 1/2012, a la que sustituye, sin cambios significativos con respecto a la naturaleza del instrumento de planificación.

La legislación territorial vigente en el momento de la publicación de la Ley 1/2012 es la Ley 4/2004, de 30 de Junio, de Ordenación del Territorio y protección del Paisaje (en adelante LOTPP). Dicha ley constituyó una normativa novedosa, por su clara sintonía con multitud de preceptos europeos atendiendo al protagonismo otorgado a nuevos conceptos, procedimientos y orientaciones (sostenibilidad, paisaje, gobernanza, infraestructura verde<sup>3</sup>, evaluación ambiental...) que hace no demasiado tiempo ni siquiera tenían cabida en la legislación urbanística valenciana (también a nivel nacional resultó pionera en la importancia otorgada al concepto de Paisaje). Supuso una ruptura respecto de la dinámica de ocupación del territorio basada en una intensa actividad urbanística desarrollada al margen

---

<sup>1</sup>Ley 1/2012, de 10 de Mayo, de Medidas Urgentes de Impulso a la Implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas valida, modifica y sustituye el Decreto Ley 2/2011, de 4 de noviembre, del Consell, de Medidas Urgentes de Impulso a la Implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas.

<sup>2</sup> La nueva ley sustituye y deroga la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana; la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje; la Ley 10/2004, de 9 de diciembre, del Suelo No Urbanizable y la disposición adicional tercera de la Ley 4/1992, de 5 de junio, sobre Suelo no Urbanizable; la Ley 9/2006, de 5 de diciembre, Reguladora de los Campos de Golf y la Ley 1/2012, de Medidas Urgentes de Impulso a la Implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas, excepto el artículo 6, la disposición transitoria segunda y la disposición final primera (por coherencia con la disposición derogatoria única). Asimismo, deroga dos importantes desarrollos reglamentarios, como son el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística, aprobado por el Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, y el Reglamento de Paisaje de la Comunitat Valenciana, aprobado por el Decreto 120/2006, de 11 de agosto, del Consell.

<sup>3</sup> La infraestructura verde es un concepto procedente del mundo anglosajón (*"Green Infrastructure"*) novedoso en la legislación española. Configura la red interconectada de los espacios de mayor valor ambiental, paisajístico y cultural. Es un concepto, una nueva metodología de aproximación a la realidad territorial, que incluye los terrenos con mayores valores del territorio; su definición debe ser previa a la planificación de las nuevas demandas de suelo y debe abarcar todas las escalas del territorio. Su plan de acción territorial de carácter sectorial se encuentra en la actualidad en tramitación (paralizado desde 2011).

de toda previsión o consideración territorial, que durante la década anterior había caracterizado a la Comunidad Valenciana y que derivó en una situación imposible de sostener por más tiempo.

La Ley 4/2004 de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, marcó el inicio de la renovación del marco normativo de carácter territorial y urbanístico<sup>4</sup>, ligado a contenidos medioambientales y paisajísticos, en el que se desarrollaron los planes y actuaciones posteriores<sup>5</sup> y abrió paso a la intervención ciudadana en la política territorial y del paisaje que resultaría reforzada con la Ley 11/08 de participación ciudadana de la Comunidad Valenciana y su Reglamento de desarrollo (Decreto 76/2009)<sup>6</sup>.

La legislación ambiental también quedó incorporada con la Ley 1/2012 a la tramitación de las ATE. Las cinco actuaciones declaradas se han sometido al procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica (en adelante EAE) previsto por la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de determinados planes y programas en el medio ambiente<sup>7</sup>, la cual estableció un novedoso procedimiento administrativo de evaluación ambiental a efectuar en paralelo a la propia elaboración de planes y programas, de forma interactiva a lo largo de todo el proceso. La Ley 1/2012, unificó los procedimientos urbanísticos, ambientales y territoriales sometiendo su tramitación conjunta a la Ley 9/2006, particularmente interesante para el análisis de las relaciones entre los diferentes agentes que intervienen en la elaboración de los planes, dada la necesidad de la consulta pública, tanto a las Administraciones Públicas afectadas como al público interesado, desde el inicio del Plan o Versión Preliminar y a lo largo del proceso de planificación.

## 1.2. Marco Planificador

La LOTPP estableció un nuevo instrumento de ordenación regional, la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana (en adelante ETCV) publicada con cierto retraso respecto a sus previsiones, mediante el Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell. Con la ETCV se dispone por primera vez en la Comunidad Valenciana de un documento de planificación integral de escala regional.

El sistema de planificación territorial y urbanística valenciano se organiza de acuerdo con el modelo piramidal en el que la ECTV se sitúa en la cúspide como instrumento marco de la Ordenación del Territorio y los Planes de Acción Territorial (en adelante PAT) como instrumentos que la desarrollan en ámbitos territoriales (PAT integrales) o ámbitos temáticos (PAT sectoriales) más reducidos.

---

<sup>4</sup> La Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana, sustituye a la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística.

<sup>5</sup> No obstante, en el caso de la ATE por su propio carácter de Ley, no resulta de aplicación supletoria la legislación autonómica en materia de Territorio y Urbanismo.

<sup>6</sup> Un análisis crítico de estos instrumentos de participación puede encontrarse **FARINÓS, J. y SÁNCHEZ, J.V.** (2010): *Cambios recientes en los instrumentos de la política territorial en la comunidad valenciana. Límites al renovado papel del paisaje, de la evaluación y de la participación en la ordenación del territorio*. Cuadernos de Geografía nº 87.

<sup>7</sup> Trasposición de la Directiva 2001/42/UE, de 27 de junio, sobre evaluación de las repercusiones de determinados planes y programas en el medio ambiente.

La ETCV delimitó en el territorio de la Comunidad 15 ámbitos denominados “Áreas funcionales” para la elaboración de los correspondientes PAT de carácter integral. Sin embargo, ni la LOTPP ni la ETCV exigieron su elaboración de manera previa a la toma de decisiones de los planes de menor alcance territorial y material, como cabría esperar para dar coherencia al ordenamiento jurídico. En estas circunstancias no se ha llegado a aprobar ningún PAT integral.

La ETCV queda falta de claridad respecto al carácter vinculante o meramente recomendatorio de sus determinaciones. Formula unos objetivos y unos principios directores de la Ordenación del Territorio vinculantes para el conjunto de las administraciones públicas con ámbito competencial en la Comunidad Valenciana, para lo que se formulan unas directrices que deberán tenerse en cuenta en todas las acciones que tengan incidencia en el territorio.

Las circunstancias en las que se gesta la ETCV, con un orden territorial, urbano y constructivo insostenible a causa del colapso del modelo inmobiliario desarrollado en los últimos años en la Comunidad Valenciana, justificaron el establecimiento en sus directrices de unos límites de crecimiento urbano (residencial y para actividades económicas) aunque se trata de previsiones abiertas para utilizar como referencia en cada Plan. Las ATE deben justificar el cumplimiento de las determinaciones de la ETCV, sin embargo no se exige su emplazamiento en los “*ámbitos estratégicos para las actividades económicas*” y “*territorios innovadores*” señalados por ella.

Con este panorama de falta de previsiones territoriales, la iniciativa empresarial va a promover ATE, instrumento planificador con fuerte incidencia territorial, en cuya elaboración y tramitación se pueden plantear todas las opciones de coordinación entre las diferentes escalas de planificación y entre distintas administraciones competentes.

## **2. ACTUACIONES DECLARADAS POR EL CONSELL**

Las ATE se mencionan por primera vez con la ETCV, si bien el Acuerdo de Declaración del Consell de la primera de estas actuaciones se produce tras la publicación de la Ley 1/2012, de 10 de mayo de medidas urgentes de impulso a la implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas.

Según recoge el Título I de la Ley 1/12, la figura de la ATE fue creada en 2012 por el Gobierno valenciano, como “*medida de impulso a los procesos de planificación y gestión urbanística y territorial con las que contribuir a la dinamización económica y la creación de empleo, facilitando los instrumentos adecuados para desarrollar procedimientos ágiles y simplificados y eliminando cargas burocráticas para las iniciativas empresariales*”. La ley establece un procedimiento unificado ambiental, urbanístico, territorial y del paisaje para conseguir un sistema de tramitación de plazos previsibles (que la ETCV fija en un máximo de 8 meses), para facilitar la implantación urgente de estas actividades y “*no dejar escapar ninguna oportunidad territorial por causas relacionadas con la lentitud de los procedimientos burocráticos*”.

Con esta declaración de intenciones la propia administración autonómica reconoce la necesidad de mejorar los procedimientos y adecuar los instrumentos de planificación territorial y urbanística a los requerimientos de determinadas iniciativas empresariales. Asume por tanto la importancia de mejorar la cooperación de las administraciones públicas con los promotores privados para conseguir la deseada dinamización económica. Con objeto de conseguir la pretendida mejoría diseña toda una serie de singulares medidas que constituyen dispensas excepcionales al procedimiento ordinario de implantación de actividades en el territorio, basadas entre otras cosas, en una tramitación que precisa inexorablemente de la coordinación interadministrativa.

Según reza la guía publicada por la Conselleria de Infraestructuras Territorio y Medio Ambiente (en adelante CITMA), la declaración de un proyecto como ATE es un camino excepcional que la administración otorga sobre la base de sus singularidades extraordinarias y su carácter integral, con objeto de facilitar la gestión de los proyectos de verdadero valor estratégico para la Comunidad Valenciana. La guía propone algunos ejemplos que para clarificar el tipo de actuaciones a las que se puede dar cobertura: implantaciones singulares de áreas de actividad económica, entornos de puertos, aeropuertos y grandes nodos intermodales, parques logísticos, operaciones de recualificación urbana, complejos turístico-terciarios de excelencia, nodos singulares de actividad comercial o proyectos de desarrollo en el mundo rural.

Los Acuerdos de Declaración del Consell corresponden a las cinco actuaciones siguientes:

- Proyecto Valencia Dinamiza, presentado por el Valencia Club de Futbol y la mercantil Newcoval<sup>8</sup>.
- Proyecto Desarrollo Turístico y Deportivo del Valle del Río Mijares, presentado por la mercantil Mijares Resort, SA<sup>9</sup>
- Proyecto Puerto Mediterráneo, en el municipio de Paterna, presentado por la mercantil Eurofunds Invest-Ment Puerto Ademuz, SL<sup>10</sup>.
- Proyecto Alcoinnova, Proyecto Industrial y Tecnológico, en el municipio de Alcoy<sup>11</sup>.
- Proyecto «Alicante Avanza-Innovation Park & Shopping Center», en el municipio de Alicante, presentado por la mercantil Alicante Avanza, SL<sup>12</sup>.

La Subdirección General de Ordenación, Planificación y Actuaciones Territoriales Estratégicas esgrime la excepcionalidad para estas actuaciones, junto con lo singular del emplazamiento requerido y la solvencia económica exigida, como justificación del escaso número de actuaciones territoriales estratégicas declaradas: cinco durante los dos años de vigencia (frente a más de cien proyectos presentados).

---

<sup>8</sup> Acuerdo de 29 de junio de 2012, del Consell.

<sup>9</sup> Acuerdo de 14 de diciembre de 2012, del Consell.

<sup>10</sup> Acuerdo de 25 de enero de 2013, del Consell.

<sup>11</sup> Acuerdo de 22 de febrero de 2013, del Consell.

<sup>12</sup> Acuerdo de 20 de junio de 2014, del Consell.

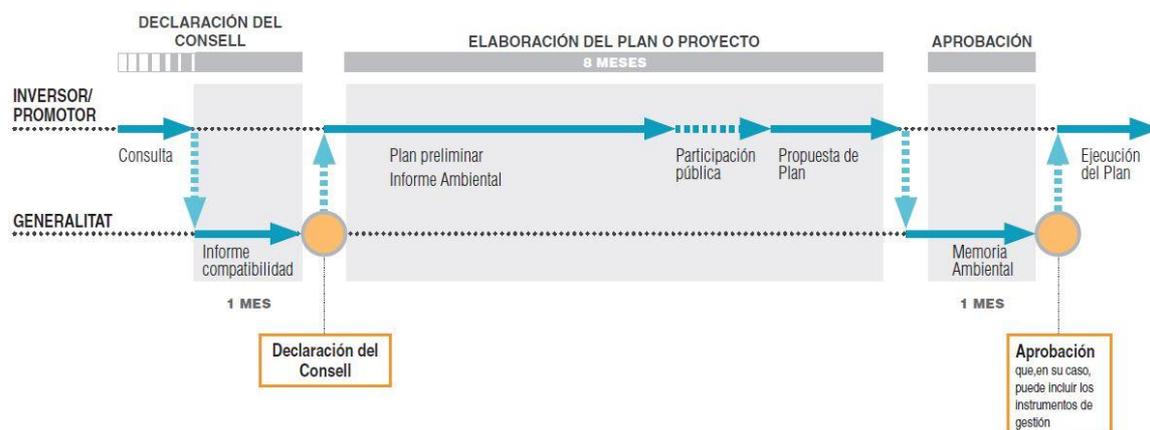
No es objeto de este estudio el análisis de los proyectos declarados ATE hasta la fecha, el interés del caso reside en la valoración de un instrumento de planificación creado *ex profeso* para desarrollar proyectos empresariales en emplazamientos imprevistos por los planes territoriales y urbanísticos, desde el punto de vista del proceso de planeamiento y de los instrumentos para su implementación, reconocida la importancia que presenta en términos de la coordinación territorial y urbanística.

El proceso de EAE de la Ley 9/06, en el que se basa la tramitación de las ATE, se traduce en la redacción de un Documento Inicial o Consultivo (DC) que tiene que elaborar el órgano Promotor del Plan, que acompañará a la comunicación del inicio de la planificación al órgano Ambiental competente. Éste realizará una serie de Consultas Previas con el fin de redactar un Documento de Referencia (DR), estableciendo el alcance y contenidos del Informe de Sostenibilidad Ambiental (ISA) a elaborar por el órgano Promotor. Finalmente se debe elaborar una memoria Ambiental (MA) conjuntamente por el órgano Promotor y el órgano Ambiental.

Las ATE simplifican este procedimiento estableciendo las siguientes fases:

1. Consulta del promotor ante la Conselleria competente en materia de territorio que en el plazo de 1 mes emite informe de compatibilidad
2. Declaración del Consell donde se determinan órganos responsables, plazos y garantías
3. Elaboración del Plan o Proyecto por parte del promotor y sometimiento de la misma a consultas y participación pública al menos 45 días
4. Elaboración de la Memoria Ambiental o declaración de impacto ambiental
5. Aprobación del Plan o Proyecto por la Conselleria competente en materia de territorio

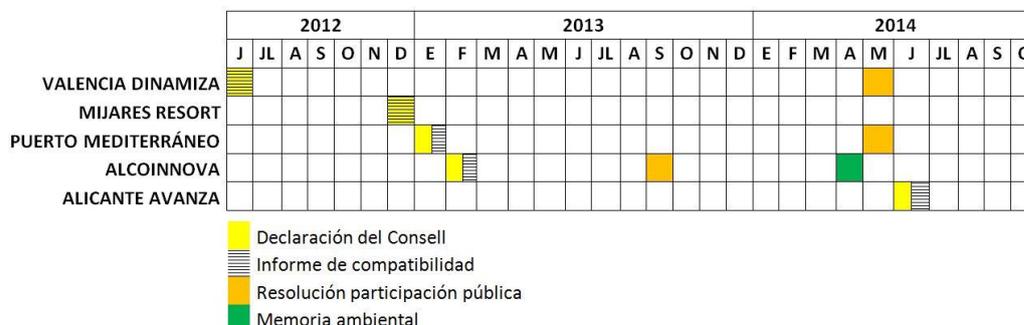
Figura 1: Tramitación de las ATE



Fuente: CITMA

De acuerdo con las fases descritas, la tramitación de cada uno de los cinco proyectos declarados ATE, se encuentra en el estado que se aprecia en la siguiente figura:

**Figura 2:** Estado de la tramitación de los proyectos de ATE



Fuente: CITMA. Elaboración propia

### 3. VALORACIÓN DE LAS ATE EN TÉRMINOS DE LA COORDINACIÓN ENTRE EL PLANEAMIENTO TERRITORIAL Y URBANÍSTICO.

El inicio de la ATE se produce con la declaración del Consell, documento prescriptivo de referencia para la redacción del plan o proyecto y su correspondiente informe ambiental. El Consell designa en la declaración los órganos responsables de elaborar y tramitar los instrumentos urbanísticos que la formalicen y los que hayan de velar por el seguimiento y control de su ejecución.

Las cinco ATE declaradas tienen en común la asignación de las responsabilidades mencionadas a los mismos órganos:

- Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente como órgano responsable de la tramitación y aprobación del instrumento de planificación que se deriva de cada actuación<sup>13</sup>.
- Ayuntamiento del municipio en el que se emplaza la ATE, como órgano responsable de la tramitación y aprobación de los instrumentos de gestión y ejecución de la citada planificación.

Las administraciones competentes<sup>14</sup> son por tanto la CITMA para la planificación y el ayuntamiento correspondiente para su gestión y ejecución.

Los cuadros siguientes recogen las determinaciones concernientes al proceso de planeamiento (figura 3) y a los instrumentos para su implementación (figura 4). En

<sup>13</sup> En la ATE de Valencia, se requiere conformidad expresa del Ayuntamiento de Valencia.

En la ATE de Alicante, la CITMA se declara además, órgano responsable del proyecto de reparcelación y/o urbanización que se derive de la Actuación (aún designando al Ayuntamiento de Alicante como responsable de la tramitación y aprobación de todos los instrumentos de gestión y ejecución de la actuación)

<sup>14</sup> La Conselleria de Economía, Industria y Comercio se designa órgano responsable del seguimiento y control de la ejecución de la ATE.

ellos se han destacado los cinco aspectos sobre los que se plantean las reflexiones desarrolladas en los apartados siguientes:

- Diseño de herramientas específicas para mejorar la tramitación de los planes (Vid. (1), figura 3).
- Relación con otros niveles de planeamiento (Vid. (2), figura 3).
- Debilidades del proceso de planeamiento (Vid. (3), figura 3).
- Participación pública (Vid. (4), figura 3).
- Implementación (Vid. (5), figura 4).

**Figura 3:** Valoración de las ATE desde el punto de vista del proceso de planeamiento.

Proceso de planeamiento	Evaluación ambiental estratégica <sup>15</sup> . Sometimiento del Plan o Proyecto a consultas y participación pública al menos 45 días <b>(4)</b> .	
Agentes que intervienen en el proceso de planeamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Promotor (público, privado o mixto).</li> <li>-Conselleria con competencias en materia de territorio y medio ambiente, encargada de:               <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Informar acerca de la viabilidad de la iniciativa desde el punto de vista de los aspectos legales para su declaración como ATE.</li> <li>b) Determinar condicionantes ambientales, territoriales, urbanísticos y funcionales.</li> <li>c) Aprobar y tramitar los instrumentos de planificación urbanística necesarios</li> </ol> </li> <li>-Consell de la Generalitat, declara la ATE.</li> <li>-Otras consellerias, ayuntamientos o la Administración General del Estado pueden ser administraciones impulsoras de la ATE.</li> </ul>	
Relación con el proceso de planeamiento a otros niveles <b>(2)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Deben ser compatibles con los objetivos y principios rectores de la ETCV, pero pueden proponer nuevos crecimientos sobrevenidos a la ETCV y no incluidos en los índices.</li> <li>-Debe acreditarse la compatibilidad con la Infraestructura verde.</li> <li>-No necesitan estar previstas en el planeamiento municipal.</li> </ul>	
Herramientas para facilitar el proceso de planeamiento <b>(1)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Puede desarrollarse en cualquier clase o categoría de suelo.</li> <li>-Puede desarrollarse sobre un término municipal o varios.</li> <li>-No se exige la revisión del PG pese a tratarse de actuaciones sobrevenidas no previstas en él.</li> <li>-Comisiones técnicas interdepartamentales para agilizar la emisión de informes sectoriales y donde el promotor puede explicar su proyecto.</li> <li>-El reconocimiento y Declaración del Consell implica excelencia de la actuación que facilita su financiación.</li> </ul>	
Fortalezas y debilidades del proceso de planeamiento en términos de coordinación territorial y urbanístico	Fortalezas <b>(1)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Pueden llevarse a cabo por iniciativa pública, privada o mixta.</li> <li>-Tienen un único interlocutor para el proceso de planeamiento y gestión.</li> <li>-Procedimiento específico, ágil y simplificado para acortar plazos administrativos.</li> <li>-Se exige la acreditación de la viabilidad y sostenibilidad económica de la actuación en un contexto supramunicipal.</li> </ul>
	Debilidades <b>(3)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Proceso de selección de las actuaciones sin publicidad ni implicación social ni participación pública.</li> <li>-Instrumento diseñado exclusivamente para grandes empresas.</li> <li>-La ausencia de determinaciones de rango territorial vinculantes puede provocar arbitrariedad y agravios.</li> </ul>

<sup>15</sup> La Declaración del Consell de la ATE "Valencia Dinamiza" expresa que de acuerdo con informe evacuado por la Dirección General de Evaluación Ambiental y Territorial dicha actuación no requiere de su sometimiento al proceso de evaluación ambiental establecido en la Ley 9/2006, de 28 de abril, sin perjuicio de que los proyectos de urbanización pudieran estar sometidos al proceso de evaluación ambiental.

**Figura 4:** Valoración de las ATE desde el punto de vista de los instrumentos para su implementación (5)

<p>Tipo de instrumentos de implementación aplicables</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Resolución aprobatoria y adjudicación de condición de promotor (se somete a licitación pública si no se dispone de la adhesión del 50% de los terrenos).</li> <li>-Suscripción de acuerdos y convenios. Garantía definitiva.</li> <li>-Tramitación y aprobación de proyectos de infraestructuras externas.</li> <li>-Tramitación y aprobación de proyecto de urbanización.</li> <li>-Tramitación y aprobación de proyecto de reparcelación o expropiación e inscripción.</li> <li>-Licitación de las obras públicas.</li> <li>-Ejecución del plan.</li> </ul>				
<p>Agentes que intervienen en la implementación</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-La tramitación y aprobación de los proyectos de urbanización y reparcelación se lleva a cabo por el Ayuntamiento, así como el seguimiento de la contratación de las obras y concesión de licencias (de obras, ambientales, de ocupación y de apertura).</li> <li>-Promotor (público, privado o mixto) de la actuación empresarial.</li> <li>-Ejecutor de la urbanización (si es particular debe ser seleccionado mediante procedimiento con publicidad y concurrencia). El promotor ATE no es agente urbanizador<sup>16</sup></li> </ul>				
<p>Fortalezas y debilidades de los instrumentos para la implementación en términos de coordinación territorial y urbanístico</p>	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 20%; text-align: center; vertical-align: middle;"><b>Fortalezas</b></td> <td style="padding-left: 10px;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Se exige ejecución inmediata tras su aprobación administrativa.</li> <li>-Se pueden acoger a determinados incentivos económicos y fiscales y reducción de cargas urbanísticas.</li> <li>-Se podrán tramitar de forma conjunta los proyectos de urbanización, expropiación/ reparcelación y edificación.</li> </ul> </td> </tr> <tr> <td style="width: 20%; text-align: center; vertical-align: middle;"><b>Debilidades</b></td> <td style="padding-left: 10px;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Gestión del proceso (expropiatorio o reparcelatorio) puede ralentizar la su finalización.</li> <li>-Los condicionantes económicos se imponen a los territoriales y ambientales.</li> <li>-Falta de experiencia y de referencias jurisprudenciales.</li> </ul> </td> </tr> </table>	<b>Fortalezas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Se exige ejecución inmediata tras su aprobación administrativa.</li> <li>-Se pueden acoger a determinados incentivos económicos y fiscales y reducción de cargas urbanísticas.</li> <li>-Se podrán tramitar de forma conjunta los proyectos de urbanización, expropiación/ reparcelación y edificación.</li> </ul>	<b>Debilidades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Gestión del proceso (expropiatorio o reparcelatorio) puede ralentizar la su finalización.</li> <li>-Los condicionantes económicos se imponen a los territoriales y ambientales.</li> <li>-Falta de experiencia y de referencias jurisprudenciales.</li> </ul>
<b>Fortalezas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Se exige ejecución inmediata tras su aprobación administrativa.</li> <li>-Se pueden acoger a determinados incentivos económicos y fiscales y reducción de cargas urbanísticas.</li> <li>-Se podrán tramitar de forma conjunta los proyectos de urbanización, expropiación/ reparcelación y edificación.</li> </ul>				
<b>Debilidades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Gestión del proceso (expropiatorio o reparcelatorio) puede ralentizar la su finalización.</li> <li>-Los condicionantes económicos se imponen a los territoriales y ambientales.</li> <li>-Falta de experiencia y de referencias jurisprudenciales.</li> </ul>				

Fuente: Guía de ATE y CITMA. Elaboración propia.

### 3.1. Coordinación entre el Planeamiento Territorial y Urbanístico.

Lo que hace crucial a este instrumento de planificación es el diseño de herramientas específicas para solucionar problemas de coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico, en la tramitación de los planes.

Las prerrogativas que la Ley 1/12 otorga a las ATE, las convierten en un instrumento de planificación muy efectivo para la coordinación entre los agentes que intervienen:

- Entre los agentes públicos y privados: La consulta del promotor ante la CITMA (con interlocutor único, evita contradicciones o propuestas incompatibles y proporciona agilidad) y la Declaración del Consell de la ATE, acompañada de informe (emitido en el plazo de 1 mes, expresa la compatibilidad territorial y la viabilidad ambiental y funcional de la propuesta), posibilitan que el promotor conozca los condicionantes que tiene que cumplir su actuación previamente a la elaboración del Plan y a la adquisición de compromisos o convenios con propietarios o administraciones.

<sup>16</sup> Acuerdo 30 de enero de 2013 de la comisión bilateral de cooperación AGE-CV.

- Entre departamentos de la misma administración autonómica, con la creación de comisiones técnicas interdepartamentales para agilizar la emisión de informes sectoriales
- Del propio instrumento planificador para el que se diseña un procedimiento específico, ágil y simplificado que acorta sensiblemente los plazos administrativos habituales.

La conclusión obvia e inmediata es que se conoce el origen de la descoordinación y se sabe cómo solucionarla. Lo lamentable es que las medidas que se adoptan se propongan en exclusiva para las ATE, ningún otro plan territorial ni urbanístico tiene a su alcance ninguna de las prerrogativas mencionadas.

Cabría ponderar si esta tramitación extraordinaria del planeamiento y la adopción de alguna medida cuestionable –como que no se exija la revisión del PG pese a tratarse de actuaciones sobrevenidas no previstas en él o los posibles incentivos económicos, fiscales e incluso reducción de cargas urbanísticas a la promoción–, conduce necesariamente a la pretendida dinamización económica, o más bien consume unos recursos desproporcionados y genera agravios con otras actuaciones que bien podrían ser merecedoras de atenciones semejantes (por causa de la complejidad de su gestión, del interés territorial, de la repercusión social, etc.) y sin embargo no se les otorga tal posibilidad en base a criterios excesivamente discrecionales.

### **3.2. La *relación con el proceso de planeamiento a otros niveles* no existe.**

El instrumento de planeamiento que da soporte a las ATE tiene una peculiaridad fundamental: su capacidad de vincular el planeamiento territorial (que a menudo queda falto de concreción no llegando a poder materializar sus previsiones) con el urbanístico, hasta llegar incluso a la fase de edificación, recorriendo todas las escalas de planificación.

El problema es que esta vinculación se lleva a cabo sin la consideración de determinaciones fundamentales, a saber:

- Aunque estas actuaciones deben ser compatibles con los objetivos y principios rectores de la ETCV y la Infraestructura verde, pueden proponer nuevos crecimientos sobrevenidos a la Estrategia no incluidos en los índices de crecimiento ya calculados.
- No necesitan estar previstas en el planeamiento municipal (de un término o varios) y no se exige la revisión del mismo pese a tratarse de actuaciones sobrevenidas no previstas en él. No se exige ni valora la compatibilidad con el planeamiento urbanístico municipal.
- Pueden desarrollarse en cualquier clase y categoría de suelo (Vid. figura 5). Disponer de un instrumento tan poderoso y a la vez versátil, abre demasiado el margen a la discrecionalidad bajo el pretexto de que, el éxito de una iniciativa empresarial suficientemente interesante, puede llegar a justificar la singularidad y excepcionalidad de la norma.

**Figura 5:** Resumen 1 de determinaciones de los proyectos ATE declarados

ATE	Municipio	Superficie (m <sup>2</sup> )	Clasificación del suelo	Usos
<b>VALENCIA DINAMIZA</b>	Valencia	160.000,00	Urbano	Res. y ter.(com., oficinas y hotelero)
<b>MIJARES RESORT</b>	Yátova	4.000.000,00	SNU	Ter. (com. y hotel.), Dep., Res. y agrícola
<b>PUERTO MEDITERRÁNEO</b>	Paterna	1.000.000,00	SNU común	Ter. (com. y ocio)
<b>ALCOINNOVA</b>	Alcoi	500.000,00	SNU común y protegido	Industrial
<b>ALICANTE AVANZA</b>	Alicante	2.200.000,00	Urbanizable	Ter. (com. y ocio)

Fuente: CITMA. Elaboración propia.

La reflexión que cabe hacerse es si por la vía de las ATE se da agilidad a un desarrollo urbanístico, soporte de una iniciativa empresarial muy potente, la cual hay que evitar que se malogre a toda costa como se justifica en el preámbulo de la Ley 1/12, o si con las ATE se abre una vía de legitimación a una actuación sobre el territorio bajo el pretexto de “lo estratégico”, que por los cauces convencionales no se conseguiría.

### **3.3. Debilidades** del proceso de planeamiento

La Ley 1/12 no especificó el contenido de la documentación con la que el aspirante a promotor debería dirigirse a la CITMA para realizar una primera consulta acerca de la viabilidad de la actuación<sup>17</sup>, ni introdujo criterios que contribuyeran a justificar la emisión de la resolución favorable o desfavorable previa a la elaboración del informe de compatibilidad.

En la selección de los aspirantes a promotores el criterio dominante es la existencia del respaldo de inversores capaces de abordar iniciativas productivas. Se trata de un producto dirigido a grandes empresas sin considerar la posibilidad de instrumentar algún recurso para fomentar la participación de las PYME. Con estas premisas los usos terciarios se imponen a los industriales, si bien las cifras estimadas en inversión y empleo de las ATE declaradas son dispares:

<sup>17</sup> La nueva Ley 5/14, de 25 de Julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP) de la Generalitat deroga como se ha dicho la Ley 1/2012, de Medidas Urgentes de Impulso a la Implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas. Su art. 60 concreta el contenido de la propuesta con la que el aspirante a promotor de la ATE debe dirigirse a la Consellería para realizar la primera consulta. El resto de novedades introducidas por la LOTUP insisten en garantizar la viabilidad de la actuación, la sostenibilidad por parte de las haciendas locales y regionales y en especial en garantizar la suficiencia de los recursos financieros, reforzando la idea de que en este tipo de actuaciones priman los condicionantes económicos frente a los territoriales y ambientales.

Figura 6: Resumen. 2 de determinaciones de los proyectos ATE declarados.

ATE	Edificabilidad (m <sup>2</sup> t.)				Inversión (en millones de €)		Empleo	
	Ter	Res	Ind	Otros	Directa	Directa, indirecta, inducida	Directo	Directo, indirecto, inducido
VALENCIA DINAMIZA	60.254	81.360			626	1.200		3.500
MIJARES RESORT	19.280	5.398		20.244	34	70	265	350
PUERTO MEDITERRÁNEO	516.000					1.120		5.000
ALCOINNOVA	150.000		50.000		80	152	300	650-2000
ALICANTE AVANZA	< 500.000					700		4.400+4.400

Fuente: CITMA. Elaboración propia

La ausencia de determinaciones de rango territorial vinculantes es responsable de tanta disparidad y de que quede abierto una vía a la arbitrariedad en la toma de decisiones: la limitación expresa de la directriz 114 de la ETCV, según la cual el uso residencial no puede sobrepasar 25 por ciento del total del techo edificable de la actuación, se vulnera en la ATE de Valencia, la justificación de la localización al margen de las pautas establecidas por la planificación urbanística y territorial es controvertida, la ubicación prioritaria de estos proyectos en la franja intermedia del territorio, según lo establecido en la ETCV, no tiene trascendencia ninguna a la hora de seleccionar las propuestas.

La flexibilidad en el planeamiento debe acompañarse de suficientes garantías por parte de las propias administraciones responsables de la toma de decisiones así como de los procedimientos de participación para que no se dé cabida a nuevas ilegalidades.

**3.4.** Elaboración del Plan o Proyecto por parte del promotor y sometimiento de la misma a consultas y **participación pública** al menos 45 días.

Alcoinnova es la única ATE que ha alcanzado hasta la fecha la fase de emisión de Memoria Ambiental<sup>18</sup>, documento emitido por la Dirección General de Evaluación Ambiental y Territorial que contiene la documentación requerida por la Ley 9 /06, y por tanto el único proyecto del que se tiene información sobre las consultas públicas realizadas.

Interesa en este punto revisar lo referente al análisis del proceso de Participación Pública:

Las consultas para la redacción del DR son únicamente interadministrativas: Ayuntamiento de Alcoy, CITMA (DG de transportes y logística, DG de Evaluación Ambiental y Territorial, Servicio de Infraestructura verde y Paisaje, Subdirección

<sup>18</sup> Consultado en: <http://www.citma.gva.es/documents/20551069/91101382/MEMORIA-AMBIENTAL-ALCOINNOVA.pdf/3b06205a-ad04-4fb1-b34d-da0bf247af49>

general del Medio Natural, DT de Alicante), otras Consellerias y Ministerio de Fomento.

Especial interés presenta la fase de consultas de la versión preliminar del plan. El informe en este punto no es todo lo explícito que sería deseable, no obstante, queda claro el parecer del Ayuntamiento que expresa la disconformidad con el proceder de la Administración Autonómica y con el emplazamiento elegido:

- El Ayuntamiento de Alcoy alude al recurso interpuesto Contencioso-Administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, admitido a trámite y pendiente de resolución e incide en principios constitucionales de autonomía local, igualdad, legalidad, interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, tutela judicial efectiva y seguridad jurídica.
- Reconoce como positiva la actuación desde el punto de vista económico pero reclama la revisión del emplazamiento de la misma en tanto que el municipio dispone de zonas urbanizadas previstas por el Plan General. El Ayuntamiento solicita así mismo justificación entre otras cosas, de la forma concreta que la actuación es capaz de producir impacto supramunicipal (a pesar de lo cual, no se realiza consulta a otros Ayuntamientos), de la desclasificación del suelo no urbanizable protegido por su Plan General o de la adecuación a las directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y ocupación del territorio que prevé el planeamiento municipal.

Por el lado amable de las consultas, justificado por las especiales circunstancias que presenta su integración paisajística, se invitó a expertos de reconocido prestigio internacional en materia de arquitectura y paisaje<sup>19</sup>, cuyas recomendaciones se recogieron en el informe del departamento competente en paisaje. Otras 20 opiniones fueron suscritas por particulares (en representación de otros muchos) y se realizaron reuniones informativas (según lo previsto en el Plan de Participación Pública y el Acuerdo del Consell) con grupos políticos, asociaciones y entidades ciudadanas, municipios próximos, administraciones y organismos así como Jornadas sobre la Infraestructura Verde y el Parque Natural Font Roja.

No es objeto de este estudio entrar a valorar el contenido de las consultas efectuadas, más allá de aquellos aspectos que inciden en cuestiones territoriales que debieran solventarse coordinadamente entre las Administraciones.

Se desconoce el contenido expreso del recurso Contencioso-Administrativo interpuesto ante el TSJ, si bien la trascendencia de los reparos objetados por el ayuntamiento es tal que, en buena lógica, tendrían que haber sido solventados con anterioridad a iniciar el procedimiento de participación. Esta circunstancia resta interés a disquisiciones posteriores sobre si el paisaje representa o no un valor añadido a la actuación, aun reconociendo la talla de los invitados a enjuiciar la cuestión.

---

<sup>19</sup> Rafael Narbona (asociación Española de Paisajistas), Ian Philips (vicepresidente del Landscape British Institute), Neil Korostoff (Universidad de Pensilvania) y Arancha Muñoz Criado (Arquitecta y planificadora del paisaje)

No cabe objeción ninguna a un procedimiento de participación, que cumple escrupulosamente con los preceptos legales expresamente establecidos para la gestión de la actuación, así como a la abrumadora pormenorización con que se recoge en la memoria ambiental. Lo que se cuestiona aquí es su utilidad en una actuación de este tipo, si el proceso de participación pública es compatible con un proyecto que arranca con el respaldo político de una Declaración del Consell (que de acuerdo con la guía de ATE publicada por la CITMA implica la excelencia de la actuación), con un procedimiento extraordinario de urgencia y un más que probable control de la propiedad de los terrenos.

La participación ciudadana según la explica la Ley 11/08 es “*sinónimo de diálogo, concertación, respeto y pluralidad; de implicación de la sociedad civil en el quehacer de las instituciones públicas y de cohesión social en la sociedad plural en que vivimos. Responde a una necesidad de relación constante entre la ciudadanía y las instituciones políticas que desarrollan la acción de gobierno y de integración de todas aquellas personas que viven en la Comunitat Valenciana*”, cualidades en las que el marco procedimental de las ATE difícilmente van a tener cabida.

El fracaso del procedimiento radica en pretender que un periodo de información pública (que las primeras leyes Urbanísticas ya preveían), por más publicitado y difundido que se haga, se homologue con el de participación ciudadana. La participación ciudadana va dirigida a mejorar los procedimientos y prácticas que afectan a la manera en que actúan las Administraciones Públicas en el marco de la Gobernanza. Implica involucrar a los interesados en el proceso planificador, no solo informarles de las decisiones que se han adoptado con objeto de que, si acreditan su interés, puedan hacer oír su opinión frente a los responsables de la actuación.

### **3.5. La valoración del estudio de caso desde el punto de vista de los *instrumentos para su implementación***

El plazo de ocho meses para desarrollar una ATE que la ETCV previó no ha llegado a alcanzarse en ninguno de los cinco proyectos declarados; no estamos por tanto en disposición de poder valorar la implementación completa de las actuaciones.

La previsión de ejecutarse de manera inmediata tras su aprobación administrativa tampoco ha resultado ser un mandato legal efectivo, a la vista de lo sucedido con la primera de las ATE declarada.

La responsable de la implementación de las actuaciones en esta fase (tramitación y aprobación de los proyectos de urbanización, reparcelación, seguimiento de la contratación de las obras y concesión de licencias) es la Administración local. Su intervención en el procedimiento se limita por tanto a su gestión, no a la planificación territorial ni urbanística.

La gestión de los proyectos de expropiación o reparcelación, infraestructuras y urbanización necesaria para culminar el proceso nunca es sencilla. A este

respecto, agiliza la tramitación el que el promotor sea propietario o disponga de la adhesión de los terrenos suficientes para evitar la licitación pública de las obras de urbanización, si bien dada la envergadura de algunos de los ámbitos y la habitual estructura de la propiedad del suelo en la Comunidad Valenciana, lo más probable será que la ATE se desarrolle por reparcelación, lo que implicará una gestión compleja en los casos en los que el promotor no disponga del 100% de la propiedad de los terrenos.

Podría incluso plantearse la expropiación de los terrenos dado que a estas actuaciones se les supone un interés social relevante, lo que precisaría de valoraciones del suelo en un marco legal específico que probablemente restaría agilidad a la actuación.

En definitiva, el proceso únicamente puede ser realmente ágil cuando el promotor sea propietario único de los terrenos; las alternativas en caso contrario: un proyecto forzoso de equidistribución de beneficios y cargas, o la declaración de utilidad pública o interés social y necesidad de urgente de ocupación a los efectos expropiatorios de los bienes y derechos precisos para la actuación, implicarían un coste temporal que malograría los objetivos marcados.

#### **4. CONCLUSIONES**

Las ATE valencianas son un instrumento de planificación y gestión diseñado para recorrer ágilmente el camino entre lo territorial y lo urbanístico en el marco competencial mixto de las administraciones autonómica y local en el que necesariamente se deben procurar espacios para la coordinación interadministrativa y para la coherencia planificadora entre determinaciones provenientes de distintas escalas de planeamiento, habida cuenta de la confluencia en ellos de un marco normativo complejo (territorial, urbanístico y ambiental).

El instrumento resulta enormemente interesante porque desarrolla herramientas efectivas para la coordinación a todos los niveles: público-privado (interlocutor único con la administración), interadministrativo e intersectorial (creación de comisiones técnicas interdepartamentales), agiliza las tramitaciones reduciendo los plazos, unifica los procedimientos ambiental y territorial y regula todas las fases de la planificación hasta la edificación (permite la tramitación conjunta de proyectos urbanísticos y edificatorios) con criterios flexibles.

A cambio se paga un precio alto e innecesario, habilitando a los gobiernos para la ejecución de proyectos sin que éstos deban estar incluidos en planes territoriales, vulnerando el principio de jerarquía más elemental, y abriendo una nueva vía a la arbitrariedad y a la discrecionalidad que ya está ocasionando agravios con un proceso de selección opaco.

La puesta en práctica de las ATE no ha resultado estar a la altura de las expectativas creadas en la LOTPP en relación con los principios europeos que aquella ley recogió y que se volvieron a defender en la ETCV. Se articuló un

marco normativo en el que primaba la observación de condicionantes territoriales y la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones durante todas las fases de la elaboración de los planes. La declaración del Consell en el primer momento de su tramitación y la urgencia que se le impone al procedimiento, anula el espacio para la cooperación interadministrativa y para la participación ciudadana, cuya posibilidad de acción queda constreñida al clásico periodo para presentar alegaciones a la vista de un plan completamente elaborado.



---

## **ÁREA TEMÁTICA D. La Conceptualización, Administración y Gestión Territorial y Urbana como potencialidades para el Buen Gobierno.**

Las “Áreas de Oportunidad” en la Planificación Territorial de Andalucía como ejemplo de vertebración y articulación territorial.

*Esther Rando Burgos\**

*\*Abogada*

### **RESUMEN**

El presente documento trata de analizar la aparición, consolidación y tendencia actual de las denominadas “áreas de oportunidad” en la planificación territorial de ámbito subregional en Andalucía. Se trata de un mecanismo novedoso y ambicioso cuya finalidad no es otra que, integrar, desde la perspectiva supralocal y en ocasiones supracomarcal, diversas zonas colindantes para dotarlas de infraestructuras y dotaciones capaces de vertebrar y articular un mismo territorio mas allá de los anclados, y en ocasiones, obsoletos conceptos localistas.

### **ABSTRACT**

This paper attempts to analyze the emergence, consolidation and current trend of so-called "areas of opportunity" in the sub-regional territorial planning in Andalucía. It is an innovative and ambitious mechanism whose purpose is simply to integrate from the supra perspective and sometimes the supra, various surrounding areas to equip them with infrastructures and facilities capable of structuring the same territory beyond the anchor, and sometimes, localist concepts obsolete.

## **1. LAS ÁREAS DE OPORTUNIDAD EN ANDALUCÍA**

El concepto que bajo la denominación “área de oportunidad” aparece en los últimos años en la planificación territorial andaluza, no constituye novedad alguna ya que desde la promulgación de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía, para sucesivas menciones LOTA, ésta señala como finalidad propia de los instrumentos de planificación territorial los de mejorar la estructura territorial y la articulación física a través de constituir ámbitos

funcionales unitarios, en consecuencia debe entenderse como el instrumento a través del cual se materializa dicho objeto de la Ordenación del Territorio.

Bien es cierto que los primeros instrumentos de planificación territorial subregional no recogen tal acepción propiamente dicha, aunque a través de denominaciones como “áreas estratégicas” o “zonas de reserva de uso” persiguen idéntica finalidad, esto es, dotar al territorio de elementos estructurantes y vertebradores capaces de preservar suelo y destinarlo a usos supramunicipales que ayuden al ámbito del Plan a un desarrollo económico adecuado y sirvan, a su vez, para la potenciación del mismo, así como la localización concreta de elementos de tal magnitud y capacidad que no resuelta necesaria y ni siquiera adecuada, su implantación en cada uno de los municipios integrantes del ámbito del plan, sino que a través de una adecuada localización en una o diversas zonas del Plan, en función de las necesidades y amplitud territorial del mismo, sean capaces de dar cabida y suponer un impulso a las actividades productivas, fundamentalmente, de dicha área así como su interconexión con el exterior.

### **1.1. Antecedentes**

El concepto “área de oportunidad” tal como es entendido por la planificación territorial andaluza, presenta una dilatada trayectoria que se remonta al último tercio del pasado siglo, cuando aparecen un conjunto de términos que interrelacionados con el desarrollo territorial tienden a profundizar en procesos de desarrollo local y sus interrelaciones económicas, sociales y políticas, intentando enmarcar los conocimientos económicos, espaciales y el debate territorial: “Pôles de croissance” (Perroux); Desarrollo local; Distritos industriales, clusters; Desarrollo sostenible, etc...

Más próximo en el tiempo, encontramos el modelo seguido en el denominado “Plan de Áreas de Nueva Centralidad”, elaborado a mitad de la década de los ochenta del pasado siglo con ocasión de los Juegos Olímpicos de Barcelona, se elaboró con la intención de recualificar doce espacios degradados de la ciudad para transformarlos en nuevos espacios urbanos con capacidad para dar cabida a una alta concentración de grandes equipamientos.

### **1.2. Aparición, evolución y tendencia actual en Andalucía**

La Ordenación del Territorio tal y como fue definida por la Carta Europea de Ordenación del Territorio, constituye una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector.

La LOTA en su Exposición de Motivos adelanta que “*La Ordenación del Territorio constituye una función pública destinada a establecer una conformación física del territorio acorde con las necesidades de la sociedad*” y continúa señalando que “*los objetivos específicos de la Ordenación del Territorio son la articulación territorial interna y con el exterior de la Comunidad Autónoma y la distribución de las actividades y de los usos del suelo, armonizada con el desarrollo económico,*

*las potencialidades existentes en el territorio y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico; todo ello con el fin de conseguir la plena cohesión e integración de la Comunidad Autónoma, su desarrollo equilibrado y, en definitiva, la mejora de las condiciones de bienestar y calidad de vida de sus habitantes".* Entre los objetivos de la disciplina, señala:

- El desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones.
- La mejora de la calidad de vida de la población, a través del acceso a los servicios e infraestructuras públicas y del patrimonio natural y cultural.
- La gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, de manera compatible con la satisfacción de las necesidades crecientes de recursos, así como con el respeto a las peculiaridades locales.
- La utilización racional y equilibrada del territorio, mediante la definición de usos aceptables para cada tipo de suelo, la creación de las adecuadas redes de infraestructuras e incluso el fomento de las actuaciones que mejor persigan el fortalecimiento del espíritu comunitario.

La materialización de dichos objetivos se realiza a través de los instrumentos de ordenación territorial, en Andalucía tradicionalmente se distinguían dos:

- El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, POTA, que establece la estructura territorial general de la Comunidad Autónoma y es el marco de referencia para los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional.
- Los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, POTS, destinado a la articulación de ámbitos menores que precisen una mejora o reestructuración de su articulación territorial.

A los anteriores, debe sumarse en la actualidad un tercer instrumento, el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía, incorporado recientemente en virtud de la modificación operada en la LOTA por el Decreto Ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral.

Tanto el POTA como los POTS inciden en la importancia de la adecuada localización e implantación de infraestructuras, equipamientos y servicios de carácter supramunicipal capaces de centralizar las actividades de los ámbitos que regulan y de vertebrar adecuadamente el territorio como elementos fundamentales del desarrollo económico de dichas zonas.

Los POTS prevén entre sus objetivos específicos la ordenación de los usos del suelo y el establecimiento de zonas o áreas sometidas a diversos tipos de restricciones para su ulterior desarrollo y clasificación por el planeamiento municipal, en los primeros documentos como se ha indicado con anterioridad, a este objetivo se daba cumplimiento a través del establecimiento de las denominadas "zonas estratégicas" o "zonas de reservas".

Sin embargo, será a partir del año 2006, cuando con la aprobación del POTA se instaure de manera definitiva en el acervo de la planificación territorial andaluza, el término “área de oportunidad”, así lo recoge el propio documento en su artículo 31 apartado 3, que con el carácter de norma, establece que:

*“La formulación de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional definirá los objetivos y las condiciones específicas para su desarrollo, de acuerdo con las líneas estratégicas, directrices y recomendaciones del presente Plan orientadas a hacia:*

*...c) la adecuada localización de equipamientos, servicios y espacios libres, así como suelos para actividades productivas en las **áreas de oportunidad**.”*

A partir de este momento y en los propios documentos de planificación subregional aprobados ese mismo años (Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental, Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva y Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Oriental Axarquía de Málaga), ya se localizan y reservan suelos bajo la denominación propia de “área de oportunidad”

### **1.3. Características**

Aunque las notas características de las “áreas de oportunidad” son diversas atendiendo fundamentalmente a los propios objetivos del Plan que las contiene y de las particularidades propias del ámbito que el mismo ordena, se pueden destacar algunas por su relevancia, son las siguientes:

- Oportunidad del ámbito en que se localizan.
- Proyectos de escala mayor/ intermedia.
- Preservación de suelos.
- Localización vinculante para el planeamiento urbanístico.
- Delimitación indicativa.
- Incorporaciones al planeamiento municipal.
- Ubicación en suelos no urbanizables.
- Exención a efectos de cómputo de la limitación de crecimientos urbanos prevista en la Norma 45 del POTA.
- Criterios específicos para la ordenación dotacional de las “áreas de oportunidad”.
- Protección cautelar del suelo afecto al “área de oportunidad”.
- Declaración de “fuera de ordenación” de las edificaciones, construcciones e instalaciones preexistentes.
- Duplicidad de formas para la ejecución y gestión.

### **1.4 Tipología**

Las “áreas de oportunidad” presentes en los distintos POTS, y aún teniendo todas ellas un denominador común, esto es contribuir al desarrollo económico del ámbito, se pueden englobar en distintas tipologías atendiendo a la actividad

principal cuya implantación está prevista, en este sentido podemos distinguir tres tipos:

- Áreas de oportunidad de carácter productivo.
- Áreas de oportunidad de carácter turístico.
- Áreas de oportunidad de carácter residencial.

## **2. LAS ÁREAS DE OPORTUNIDAD EN LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL SUBREGIONAL DE ANDALUCÍA**

De los veintidós POTS previstos en Andalucía, diecisiete se encuentran aprobados y vigentes, dos en fase de tramitación y tres, formulados en redacción.

Sin embargo, el proceso de planificación territorial subregional en la comunidad andaluza, y pese a encontrarse prácticamente concluso, se inicia a finales de la década de los noventa cuando se aprueba el primer instrumento, el POTS de la Aglomeración Urbana de Granada, continuando, como se indicaba, en la actualidad. La dilación en el tiempo lleva a que deban distinguirse los contenidos de los referidos documentos, en concreto como se refería en líneas anteriores, la acepción propia de “área de oportunidad” no aparece sino a partir de los instrumentos aprobados desde el año 2006. Debe en consecuencia distinguirse distintas fases o etapas en la aparición de este mecanismo en los diferentes documentos. A efectos prácticos y atendiendo a la propia evolución que la implantación del concepto “área de oportunidad” ha tenido, distinguiremos cinco fases o etapas; los planes aprobados con anterioridad a la aprobación del POTA, distinguiendo a su vez según las peculiaridades ámbito que planifican, los aprobados de manera casi simultánea al POTA, los instrumentos aprobados en los años sucesivos y los últimos documentos vigentes.

### **2.1. El concepto de “área de oportunidad” en los primeros POTS.**

Los primeros documentos de planificación subregional aprobados entre los años 1999 y 2004, apuestan por la denominada “articulación territorial” de los diferentes ámbitos que delimitan. Son, sin lugar a dudas, el germen de lo que en la actualidad se entiende por “área de oportunidad”.

#### **2.1.1. Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada.**

La formulación del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada fue acordada por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía el día 24 de mayo de 1994, siendo aprobado mediante Decreto 244/1999, de 27 de diciembre, si bien el vigente documento incorpora las modificaciones introducidas en el año 2004, fecha en que se llevo a cabo la revisión del documento.

El documento apuesta por lo que denomina “zonas estratégicas” localizando un total de cuatro, cuyo objetivo común es, según menciona literalmente el documento, “*promover la ordenación coordinada de los núcleos urbanos*” a tal fin indica un conjunto de objetivos para lograr su efectividad, entre los que destaca el

que tiene por finalidad “*establecer la ordenación general de las áreas estratégicas*” lo que justifica en su capacidad reestructuradora o con capacidad de soporte para actividades singulares.

#### 2.1.2. Plan de Ordenación del Territorio del Poniente de Almería.

El Plan de Ordenación del Territorio del Poniente de la provincia de Almería fue aprobado por Decreto 222/2002, de 30 de julio y modificado en virtud de la Orden de 28 de julio de 2008.

El documento supone un avance respecto a su predecesor en el actual concepto de “área de oportunidad”, ya que consciente de la necesidad de preservar suelo para la ulterior implantación de actividades económicas de carácter supralocal, señala dos objetivos fundamentales:

- Establecer reservas sobre los suelos estratégicos para actividades industriales y terciarias. A tal fin distingue un total de diez áreas, nueve de las cuales denominada “suelos estratégicos de carácter terciario/industrial” y una propiamente llamada “suelo estratégico de carácter industrial”.
- Delimitar un total de cuatro “actuaciones sobre suelos turísticos”.

#### 2.1.3. Plan de Ordenación del Territorio de la Sierra de Segura (Jaén).

Este documento aprobado mediante Decreto 219/2003, pese a no delimitar propiamente zonas de carácter estratégico, sí que contiene un conjunto de directrices relativas a la ulterior implantación de actividades industriales y ordenación de usos turísticos, distinguiendo en estos últimos tres categorías; zonas turísticas saturadas, zonas turísticas emergentes y zonas turísticas de equilibrio.

#### 2.1.4. Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz.

Aprobado inicialmente en el año 2004 por Decreto 462/2004, de 27 de julio, en la actualidad se encuentra en fase de revisión para la inclusión de Jerez de la Frontera en el ámbito del Plan.

El documento inicialmente aprobado apuesta por “*equilibrar la localización de actividades urbanas para mantener activo el conjunto del territorio*” y a tal fin señala un conjunto de reservas de suelo para la localización de actividades productivas y la redistribución de los usos y capacidades conforme al modelo propuesto por el Plan.

Las reservas de suelo previstas se centran en tres aspectos:

- Localización de actividades productivas para la aglomeración.
- Localización de equipamientos al servicio de la aglomeración.
- Zonas de reservas para actividades turísticas.

Además la normativa del Plan señala dos tipos de zonas cuyo objetivo es compatibilizar los usos del suelo de carácter supramunicipal, distinguiendo entre “zonas de especial reserva para la localización de actividades” y “zonas de reserva de uso”.

## **2.2. La peculiaridad del ámbito previsto en el Plan de Ordenación del Territorio de Doñana.**

El ámbito que integra el Plan de Ordenación del Territorio del ámbito de Doñana, aprobado mediante Decreto 341/2003, de 9 de diciembre, se trata de un espacio con una especial singularidad lo que deviene en la necesidad de someter el mismo a unas especiales restricciones que aseguren la protección de su territorio y las particularidades presentes en el mismo. En consecuencia el documento, se centra en el establecimiento de determinaciones tendentes a la protección y preservación de los recursos naturales, culturales y del paisaje, siendo muy escasas por contra, las relativas a la ordenación o implantación de usos industriales, logísticos o turísticos, propios de las “áreas de oportunidad”, y las que señala lejos de establecer localizaciones concretas se centran en objetivos generales.

## **2.3. La aparición del concepto “área de oportunidad”.**

Es el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía el que se refiere con precisión al concepto “área de oportunidad” en el año 2006, y será en los tres instrumentos de planificación subregional aprobados ese mismo año, los que acojan ya con toda su extensión el concepto, fruto sin duda de la madurez y experiencia aportada por el resto de instrumentos de ámbito subregional, lo que lleva a que la planificación sea en esos años, más precisa y funcional, si cabe.

### **2.3.1. Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de Málaga.**

El Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental de Málaga aprobado mediante Decreto 142/2006, de 18 de julio, apuesta por cualificar y estructurar los diferentes sectores territoriales a través de intervenciones que denomina “estructurantes” capaces de “generar nuevas centralidades en el territorio”.

A tal fin propone tres tipos de actuaciones:

- Áreas de centralidad.
- Áreas de oportunidad.
- Equipamientos territoriales.

Dentro de las “áreas de oportunidad”, el documento localiza un total de doce ámbitos, distribuidas, a su vez, tres tipos; productiva, turística y residencial.

### 2.3.2. Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva.

Su aprobación tuvo lugar mediante Decreto 130/2006, de 27 de junio, y para la consecución de sus objetivos, entre los que destaca el de “*potenciar la integración del ámbito en el territorio suratlántico*”, propone dos actuaciones que se encuadran dentro del concepto “área de oportunidad” por sus características, si bien el documento sólo confiere tal denominación a una de ellas, la destinada propiamente a actividades productivas.

La importancia de este documento radica en que por primera vez un instrumento de planificación territorial subregional se refiere propiamente al término “área de oportunidad”, pero no sólo ello sino que además la regula en su parte normativa con cierto grado de precisión.

### 2.3.3. Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Oriental – Axarquía de Málaga.

El Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Oriental – Axarquía de Málaga, aprobado por Decreto 147/2006, de 18 de julio, regula un ámbito completo por la diversidad presente en el mismo, en el que confluyen un litoral densamente poblado y en el que sólo cuatro municipios acogen a la mayor parte de la población del ámbito y con una clara tendencia al crecimiento, frente a veinticinco municipios de interior en los que la tendencia es justamente la contraria, esto es la pérdida poblacional, a lo anterior debe sumarse la protección de gran parte del suelo que se encuentra integrado en el Parque Natural de las Sierras de Tejeda, Almijara y Alhama y la existencia de un número significativo de municipios carentes de ningún tipo de instrumento urbanístico de planificación.

El documento, localiza distintas las “áreas de oportunidad” con una doble finalidad:

- El desarrollo ordenado de los usos litorales para el mejor desenvolvimiento de las actividades económicas.
- El equilibrio territorial mediante la mejora de las potencialidades del interior de la comarca de La Axarquía, y de la dotación de infraestructuras y equipamientos que contribuyan a su desarrollo.

Para ello, las propuestas del Plan distinguen entre:

- Dotaciones para actividades logísticas, industriales y comerciales de carácter comarcal.
- Reservas para la ordenación del espacio turístico en la franja costera, que a su vez se subdividen en: “zonas de dinamización turísticas” y “zonas de oportunidad para actividades comerciales y de ocio”.

## **2.4. Madurez del concepto.**

Los POTS aprobados entre los años 2009 y 2010 se caracterizan por pertenecer a una etapa en la que, en términos generales la planificación territorial andaluza recibe un fuerte impulso con la regulación de las dos principales áreas de

aglomeración urbana de la Comunidad Autónoma, Málaga y Sevilla, y la continuidad del proceso tendente a la plena dotación de planificación territorial del litoral andaluz, con la aprobación del Plan de Ordenación del Territorio del Poniente Almeriense.

La tendencia iniciada en la fase anterior respecto a la importancia dedicada por los distintos instrumentos de planificación territorial a las “áreas de oportunidad” continúa e incluso, podría afirmarse que se incrementa, a lo que sin ningún género de dudas, contribuye de manera decisiva a la relevancia de los ámbitos regulados.

Como nota diferenciadora, a los hasta ahora tradicionales usos regulados por estos espacios, se incorpora uno nuevo, el uso residencial.

#### 2.4.1. Plan de Ordenación del Territorio del Levante Almeriense.

El Plan de Ordenación del Territorio del Levante Almeriense, aprobado por Decreto 26/2009, de 3 de febrero, parte de tres objetivos generales; la articulación territorial del ámbito, la revalorización de la actividad económica del territorio y la protección y puesta en valor de sus recursos naturales, culturales y paisajísticos.

Para la consecución del segundo objetivo indicado, la revalorización de la actividad económica del territorio, propone el señalamiento de “áreas de oportunidad” como, según señala el documento, áreas de reserva para la localización de actividades económicas de interés supramunicipal. Hace una doble clasificación en atención a su uso característico:

- Áreas para la ubicación de actividades productivas, localizando un total de cuatro.
- Áreas para la localización de usos residenciales y turísticos, el POTS prevé cuatro ámbitos.

#### 2.4.2. Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla.

El documento del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla aprobado por Decreto 267/2009, de 9 de junio, parte de dos objetivos fundamentales relativos a la articulación territorial y la localización adecuada de equipamientos e infraestructuras que vertebrén y faciliten el desarrollo del área que planifica, esto son:

- Ordenar el crecimiento de los suelos de uso residencial, manteniendo el sistema de poblamiento y dimensionándolos en proporción a las necesidades previstas de crecimiento metropolitano.
- Identificar los suelos y las infraestructuras vinculadas al desarrollo de actividades productivas, asignado tal uso a las principales áreas de oportunidad de rango metropolitano.

Para la consecución de los mismos, se proponen dos actuaciones fundamentales:

- Identificar suelos para uso residencial de significación metropolitana. El POTS identifica un total de veintidós áreas de oportunidad de carácter residencial.
- Identificar suelos estratégicos para usos productivos de relevancia metropolitana. Se localizan cuarenta y siete áreas de oportunidad de contenido productivo, diferenciadas en cuatro tipos atendiendo al carácter predominante: áreas de carácter tecnológico, áreas de carácter logístico, áreas de carácter empresarial y áreas de carácter terciario.

Este POTS contiene como novedad importante, la autonomía con que, por primera vez en la planificación territorial andaluza, se regulan las áreas destinadas a un uso característico residencial y la relevancia que desde el propio documento se dedica al referido uso.

#### 2.4.3. Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Málaga.

Aprobado por Decreto 308/2009, de 21 de julio, el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Málaga sigue el modelo de sus predecesores si bien atendiendo a las particularidades propias del área que ordena en la que prevalece la necesidad de establecer una estructura territorial en el ámbito integrada, sostenible y equilibrada, para ello el Plan plantea una estrategia locacional basada en promover nuevos lugares en los que formalizar una tipología territorial capaz de integrar el sistema de asentamientos preexistentes e incorporar espacios de interior con la finalidad de reeconomizar y reorganizar el suelo de la aglomeración mediante actuaciones que faciliten la recalificación territorial y la mejora de la organización y su estructuración interna del ámbito.

Con tal finalidad se propone el desarrollo de un total de veintitrés áreas de oportunidad, conforme a la siguiente distribución:

- Áreas de oportunidad de contenido productivo, diez.
- Áreas de oportunidad de contenido residencial, siete.
- Áreas de oportunidad de contenido turístico, seis.

#### **2.5. Últimas aportaciones.**

Los últimos documentos de planificación territorial subregional aprobados en Andalucía, muestran las líneas actuales del proceso en la Comunidad Autónoma y las novedades y cambios realizados respecto a etapas anteriores, acordes con la particular etapa que desde un punto de vista económico venimos atravesando en los últimos años, a lo que debe sumarse una dilatada experiencia en la planificación territorial.

Entre los POTS de esta última etapa, hay que distinguir aquellos aprobados en los últimos tiempos de los que se encuentran aún en fase de tramitación o formulados en redacción. Así se distingue:

POTS definitivamente aprobados:

- Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Noroeste de Cádiz.
- Plan de Ordenación del Territorio de la Janda (Cádiz).
- Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Almería.
- Plan de Ordenación del Territorio del Campo de Gibraltar.
- Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Tropical de Granada.
- Plan de Ordenación del Territorio del Sur de Córdoba.

POTS en tramitación:

- Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Huelva.
- Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Jaén.

POTS formulados en redacción:

- Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Córdoba.
- Plan de Ordenación del Territorio del Almanzora (Almería).
- Revisión del Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz-Jerez.

#### 2.5.1. Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Noroeste de Cádiz.

Mediante Decreto 95/2011, de 19 de abril, se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Noroeste de Cádiz, que regula, desde un punto de vista de la planificación territorial, una localización estratégica por su próxima ubicación tanto a la aglomeración urbana de Cádiz así como por las buenas condiciones de accesibilidad a la capital de la Comunidad Autónoma, Sevilla.

La estrategia territorial del Plan apuesta por un lado por el desarrollo en red de su sistema urbano, propiciando la distribución de las dotaciones públicas de carácter supramunicipal de forma equilibrada entre los diferentes núcleos de población, y por otro la potenciación del uso turístico, apostando por la mejora de la calidad de la oferta turística del ámbito y estableciendo propuestas tendentes a incrementar la presencia de alojamientos reglados y de actividades recreativas complementarias.

Para su consecución, el POTS localiza un total de cuatro áreas de oportunidad, con distintos objetivos; turística, industriales, logísticas y de transporte y de uso residencial.

Como notas diferenciadoras respecto a los instrumentos anteriores, en este POTS se flexibiliza la superficie y localización de las distintas áreas de oportunidad y por primera vez se contempla la caducidad de las mismas, de manera tal que dejan de ser un instrumento indefinido en el tiempo a la vez que se trata de potenciar su pronto desarrollo.

#### 2.5.2. Plan de Ordenación del Territorio de la Janda (Cádiz).

El POTS aprobado por Decreto 358/2011, de 8 de noviembre, sigue el modelo de los planes anteriores, a tal fin localiza en el ámbito un total de dieciocho áreas de oportunidad, que clasifica, atendiendo a las actividades a las que se destina en:

- Áreas de oportunidad de carácter productivo.
- Áreas de oportunidad de dinamización turística.
- Áreas de oportunidad de carácter residencial.

#### 2.5.3. Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Almería.

El Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Almería, aprobado por Decreto 351/2011, de 29 de noviembre, identifica un total de cuatro áreas de oportunidad en su ámbito, todas ellas dedicadas a la implantación de actividades logísticas y productivas y cuya finalidad es contribuir a la recualificación territorial y la mejora de la organización y estructuración interna de la aglomeración urbana, garantizando, en cualquier caso, la dedicación de los suelos previstos a usos de interés supramunicipal.

#### 2.5.4. Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Tropical de Granada.

Aprobado por Decreto 369/2011, de 20 de diciembre, el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Tropical de Granada, incorpora al sistema de asentamientos, como áreas de oportunidad de carácter supramunicipal, tres ámbitos cuya finalidad es contribuir a la recualificación territorial y mejora de la organización y estructuración interna del ámbito, garantizando la dedicación de dichos suelos a usos de interés supramunicipal.

Los tres ámbitos delimitados se destinan a usos industriales y logísticos (dos) y para la implantación de actividades de ocio, comerciales y de servicios (uno).

#### 2.5.5. Plan de Ordenación del Territorio del Sur de Córdoba.

El Plan de Ordenación del Territorio del Sur de Córdoba, aprobado mediante Decreto 3/2012, de 10 de enero, apuesta por lo que denomina "*el desarrollo y ordenación del potencial productivo*" del ámbito que por su situación, adquiere, junto con la Comarca de Antequera, una posición privilegiada entre las aglomeraciones urbanas de Córdoba, Jaén, Granada, Málaga y Sevilla. Sin duda, su posición territorial privilegiada es una de las grandes apuestas del documento, que plantea aprovechar las sinergias que se derivan de la localización regional, potencial de los núcleos y accesibilidad territorial para promover una política de dotación de suelos productivos de alcance no solo supralocal sino supracomarcal.

Conforme con lo anterior, el POTS define ocho áreas de oportunidad, destinadas a usos productivos industriales y logísticos, comerciales y de servicios de interés supramunicipal.

### **3. GESTIÓN Y EJECUCIÓN DE LAS ÁREAS DE OPORTUNIDAD.**

Cada uno de los POTS regula expresamente los mecanismos para que lo que inicialmente no son más que una propuesta se materialice y conviertan en una realidad, a tal fin se regulan las formas de gestión y ejecución de estos espacios, coincidiendo en todos los instrumentos subregionales los criterios a seguir.

Se distinguen dos formas, desde un punto de vista jurídico, para su tramitación y que difieren sustancialmente, toda vez que atendiendo al “interés público” presente en la actuación de que se trate, serán distintas administraciones las competentes: la municipal o la autonómica.

#### **3.1. Ejecución a través del planeamiento urbanístico municipal.**

La tramitación a seguir en este supuesto es la siguiente, una vez aprobado definitivamente el Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, el municipio deberá proceder a incorporar las “áreas de oportunidad” previstas mediante la revisión o modificación de su instrumento de planeamiento general. Tras ello, la gestión y ejecución del área de oportunidad se realiza por cualquiera de los tres sistemas, compensación, cooperación o expropiación, previstos en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

#### **3.2. Ejecución a través de la Comunidad Autónoma.**

La elección de este sistema de ejecución únicamente es posible cuando la actuación tenga la consideración de “interés autonómico” conforme a lo previsto en los artículos 38 y 39 de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía.

Partiendo del preceptivo requisito anterior, la tramitación es, en líneas muy generales, la siguiente:

- Declaración de “interés autonómico” de la actuación.
- “Proyecto de actuación”, es el instrumento que contiene las determinaciones relativas a la planificación y ejecución para la efectiva realización de la actuación.

### **4. CONCLUSIONES**

Al objeto de señalar, siquiera someramente, unas conclusiones sobre la aparición, evolución y tendencia actual del mecanismo que bajo la denominación “áreas de oportunidad” se implanta en la planificación territorial andaluza, debe partirse, necesariamente de la idea que la planificación territorial en su conjunto precisa aún de una etapa de consolidación e implantación real y efectiva en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Pese el impulso dado en los últimos años, la etapa planificadora aún no se encuentra concluida, ya que por un lado quedan POTS en distintos estados de tramitación y redacción, pero además, la reciente inclusión de un nuevo

instrumento de planificación territorial, como es el Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía hacen prever que, lamentablemente, aún queden unos años para poder culminar en Andalucía la etapa de planificación territorial.

Y sí ya se señalaba con anterioridad la aún necesaria madurez en la propia planificación territorial, está se acentúa cuando hablamos de un mecanismo novedoso que se implanta para la consecución de los objetivos de aquella en materia de estructuración, cohesión y desarrollo territorial. En este sentido, las “áreas de oportunidad” son sin duda una figura que ha recibido tantos elogios como críticas, pero en lo que no cabe género de duda es que nos encontramos ante una ambiciosa estrategia regional, un instrumento que no pasa inadvertido, y que únicamente con su real implantación en el territorio se podrá conocer el alcance real de los objetivos que este mecanismo persigue.

Sin duda, la aparición de una nueva política territorial de alcance regional y con una clara incidencia en el planeamiento urbanístico, lleva a que se soslayen los intereses de dos administraciones públicas, la autonómica y la municipal, cada una desde su esfera competencial y desde su propia perspectiva. Todo ello dificulta la efectiva aplicación de mecanismos como las áreas de oportunidad, por ello sería precisa promover acciones que faciliten la concertación y coordinación interadministrativa.

Sólo el paso del tiempo dará respuesta a lo que en la actualidad y pese al grado de vinculación con que nacen, sólo son propuestas, ambiciosas, pero en suma propuestas, será necesario la consolidación de la propia planificación territorial y la pronta llegada de un cambio en la tendencia económica actual que reactive la economía, solo en ese momento podrá conocerse la oportunidad real de su implantación en el territorio.

## BIBLIOGRAFÍA

GRANADOS CABEZAS, V. (2.009) *“La Ordenación del Territorio en la Unión Europea: dinámicas, tendencias y retos de la integración y la diversidad”* Documento elaborado para el módulo del Curso *“Especialista Universitario en Ordenación y Gestión del Territorio”*. Universidad del País Vasco.

GRANADOS CABEZAS, V. (2.010) *“El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía: Una oportunidad para la gestión de un desarrollo armónico y sostenible”*. Dentro del marco del Máster en *“Regulación Económica y Territorial – Especialidad Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente”*. Universidad de Málaga.

GRANADOS CABEZAS, V. (2.010) *“Los Planes Subregionales de Ordenación del Territorio en Andalucía”*. Dentro del marco del Máster en *“Regulación Económica y Territorial – Especialidad Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente”*. Universidad de Málaga.

HILDENBRAND SCHEID, A. (2.006) *“La política de Ordenación del Territorio de las Comunidades Autónomas: Balance crítico y propuestas para la mejora de su eficacia”*. Publicado en Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente.

*“Ordenación del Territorio y Urbanismo en los Informes de la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz”*. Noviembre 2.009. Sevilla.

Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. (2.006) Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía.

Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Granada. (1.999) Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía.

Plan de Ordenación del Territorio del Poniente de Almería. (2.002) Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía.

Plan de Ordenación del Territorio de la Sierra de Segura (Jaén). (2.003) Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía.

Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz. (2.004). Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía.

Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana. (2.003) Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía.

Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Occidental de Málaga. (2.006) Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía.

Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Occidental de Huelva. (2.006). Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía.

Plan de Ordenación del Territorio del Litoral Oriental-Axarquía de Málaga. (2.006).  
Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía.

Plan de Ordenación del Territorio del Levante de Almería. (2.009). Consejería de  
Vivienda y Ordenación del Territorio. Junta de Andalucía.

Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla. (2.009).  
Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio. Junta de Andalucía.

Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Málaga. (2.009).  
Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio. Junta de Andalucía.

Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Noroeste de Cádiz. (2.011)  
Consejería de Obras Públicas y Vivienda. Junta de Andalucía.

Plan de Ordenación del Territorio de La Janda (Cádiz). (2.011) Consejería de  
Obras Públicas y Vivienda. Junta de Andalucía.

Plan de Ordenación del Territorio del Campo de Gibraltar (Cádiz). (2.011)  
Consejería de Obras Públicas y Vivienda. Junta de Andalucía.

Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Almería. (2.011).  
Consejería de Obras Públicas y Vivienda. Junta de Andalucía.

Plan de Ordenación del Territorio del Litoral de Granada. (2.011). Consejería de  
Obras Públicas y Vivienda. Junta de Andalucía.

Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Huelva. (2.011)  
Consejería de Obras Públicas y Vivienda. Junta de Andalucía.

Plan de Ordenación del Territorio del Sur de Córdoba. (2.011). Consejería de  
Obras Públicas y Vivienda. Junta de Andalucía.



## **ÁREA TEMÁTICA D. La Conceptualización, Administración y Gestión Territorial y Urbana como potencialidades para el Buen Gobierno.**

Fortalecimiento Institucional y Planeamiento Urbano y Territorial en Makeni (Sierra Leona). Universidad y Cooperación

*Luis Perea Moreno<sup>1</sup>, Natalia García Fernández<sup>2</sup>, Adela Salas Ruiz<sup>3</sup>*

*<sup>1</sup>(arquitecto y economista, profesor del departamento de Urbanística de la USPCEU Madrid), <sup>2</sup> (arquitecta, Máster en Arquitectura del Paisaje), <sup>3</sup>(estudiante de arquitectura-PFC, título de experta en cooperación al desarrollo)*

### **RESUMEN**

El crecimiento acelerado de las ciudades medias africanas de menos de 500.000 habitantes, representa el principal desafío urbano del momento a nivel mundial. Su desarrollo implicará, en las próximas décadas, un notable incremento de suelo urbano en los países en vías de desarrollo. La falta de recursos, de un marco normativo adecuado, de profesionales en planificación urbana y los déficits de habitabilidad ya existentes en estos entornos son realidades que evidencian, entre otras, la urgencia de articular un importante esfuerzo colectivo.

El planeamiento urbano y territorial convencional no es capaz de responder a estos retos en tiempo y escala. Por una parte, por la velocidad vertiginosa de la progresiva toma de tierra y el incesante crecimiento de la población y, por otra, por la dificultad que supone para la población asumir propuestas de planificación con visos de futuro en contextos en los que no existe cultura en planeamiento.

Así entre Madrid (España) y Makeni (Sierra Leona) surge una experiencia en la que la Universidad y la Cooperación al Desarrollo emergen como elementos críticos de fortalecimiento institucional y formativo. La colaboración entre Universidades (*USPCEU-UNIMAK*), es el germen de un proceso de reflexión urbana que implica decididamente al Ayuntamiento y a los principales actores locales de la ciudad.

El proceso, articulado desde un importante compromiso participativo, ha permitido a la población entender y rubricar, en los distintos foros realizados en la ciudad de Makeni, la necesidad de marcar unas líneas estratégicas de Ordenación Territorial, que permitan controlar y pautar los futuros crecimientos de su ciudad, ayudando a anticipar los principales retos futuros.

En este contexto surge el “*Plan Estratégico de Desarrollo Urbano de Makeni*”, una propuesta de planificación, un proceso de suma de miradas con un horizonte común, de consensos, en avance... una mirada al futuro desde la reflexión sobre la gestión óptima de sus valores, sensible a los recursos económicos colectivos e individuales. La estrategia implica una decidida aproximación integral, que pone en valor la capacidad productiva del territorio, permitiendo compatibilizar la protección de las áreas naturales con un desarrollo urbano y socioeconómico sostenible. Desde la detección de prioridades inmediatas (infraestructuras básicas, salud, educación, zonas vulnerables,...) el Plan avanza un marco de futuro flexible para el debate, que se apoya en el valor de su paisaje, evidenciando las áreas de reserva óptimas como elemento estructurante crítico.

## **ABSTRACT**

Medium-sized african cities (<500.000 inhabitants) entail the greatest existing urban challenge because it is where the main global urban development is happening, as it occurs in Asia. In The Coming Decades Urban development will involve a significant increase in urban land in developing countries.

It is urgent to articulate a significant collective effort due to lack of resources, an appropriate regulatory framework, professionals in urban planning and habitability in urban environments of these cities.

Conventional urban and regional planning is not able to respond to these challenges in time and scale. On the one hand because of the speed of the progressive increase of illegal settlements and the constant population growth. On the other hand on account of the difficulty for people to take proposals forward planning in contexts where there is no culture in planning.

The institutional and educational strengthening has as important elements The University and Development Cooperation in this experience between Madrid (Spain) and Makeni (Sierra Leone). Collaboration between universities (*USPCEU-UNIMAK*), is the beginning of a process of urban reflection involving the City Council and local stakeholders.

An important participative commitment exists in the different forums realized in Makeni. The process has allowed the population understand the need to have an strategic regional Planning in order to control future growth of their city.

From the relationship between Madrid and Makeni a planning proposal, management and progress arises: the “*Strategic Plan for Urban Development Makeni*”. A look into the future from the reflection on the optimal management of Makeni values and considering the collective and individual economic resources.

The strategy is an overall approach that values the productive capacity of the territory, allowing to reconcile the protection of natural areas with sustainable urban and economic development. It is intended to formalize a strategy of approach to the territory to protect the productive capacity of this and allow to reconcile the protection of the areas of greatest value to sustainable urban and

economic development, identifying one side vulnerabilities of the ground (flooded areas, areas maximum slopes and inadequate land) and in the other side, landscapes interest to be protected by its great value whose dialogue, equality between the parties, be evidence of optimal reserve areas to be occupied.

## **1. LA COLABORACIÓN ENTRE UNIVERSIDADES PARA LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO**

### **1.1. Relación entre Universidades con miradas comunes hacia Makeni (Sierra Leona)**

Con la vocación de introducir la cooperación al desarrollo en el programa universitario, surge la iniciativa de formalizar relaciones académicas entre Universidades de distintas latitudes, no como un añadido sino como un pilar básico a impulsar dentro de las enseñanzas técnicas. Desde este punto de partida esencial, el proyecto que se presenta nace del entorno universitario y se traslada a la realidad de la mano de un proceso largo y cauteloso que avanza implicando nuevos actores.

Esta investigación es una suma de muchos y diferentes esfuerzos que bajo el título "*Apoyo al Fortalecimiento de la Universidad de Makeni, Sierra Leona*", inicia su andadura en 2009 con una colaboración entre la Universidad CEU San Pablo de Madrid (*USPCEU-Madrid*), la Universidad de Makeni (*UNIMAK*) y el Ayuntamiento de Makeni, con el apoyo de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid (*ETSAM*) y el Instituto de Cooperación en Habitabilidad Básica - Cátedra UNESCO de HABITABILIDAD BÁSICA en la UPM – Madrid, (*ICHAB*) como un proceso que ha ido extendiéndose desde la Universidad a otros ámbitos de la ciudad de Makeni; una gran alianza entre Universidades, ciudadanía de Makeni y administración Central.

### **1.2. De la investigación a la consolidación de un grupo de trabajo transdisciplinar**

Esta colaboración, en el campo de la arquitectura y el urbanismo, se apoya en dos ejes transversales prioritarios; la ciudad informal africana y la exploración de nuevas formas de abordar desde el planeamiento territorial los retos de la expansión acelerada; y los nuevos modelos de construcción e infraestructuras aplicables a dichos contextos. Se inicia como un método de investigación y aprendizaje colectivo, que parte de análisis críticos desde el Norte en los que se implican de manera activa los grupos desde el Sur, actuando éstos como parte primordial del proceso y la base que contribuye al conocimiento y germen de transformación de su propia realidad.

Formar profesionales capaces de responder con una visión global del mundo a las necesidades de la ciudadanía, es un compromiso que la Universidad debe asumir. En contextos africanos en los que, al igual que Sierra leona, no existe la formación académica de áreas afines a la Arquitectura y el Urbanismo, los problemas derivados de la ocupación del suelo se vuelven extremos siendo

necesario el apoyo a la Universidad, reforzando e implementando sus capacidades educativas con el fin de que puedan tener sus propios profesionales para afrontar su futuro. Por lo tanto ésta irrefutable relación reafirma la formación como elemento clave para el desarrollo convirtiendo la Universidad en un espacio de aplicación directa en la realidad.

### **1.3. De la Universidad a otras áreas de trabajo. Fortalecimiento institucional**

El esfuerzo realizado por *UNIMAK* para reunir en el proyecto a los principales actores locales supone un impulso muy importante y refuerza su papel en la sociedad y el gobierno de la ciudad. Además fortalece la confianza de los ciudadanos en las instituciones locales propiciando su participación en la vida social, política y económica de la ciudad. La Universidad de Makeni (*UNIMAK*), siendo referencia institucional en la ciudad, se convierte en la llave de cualquier acción, actuando como interlocutor y contraparte local desde el Sur. *UNIMAK* fomenta la implicación de la comunidad universitaria en los distintos proyectos e insta a los ciudadanos a que sean partícipes de ellos.

La relación con las instituciones locales, en este caso con el Ayuntamiento, conlleva una aproximación directa a la realidad por lo que es importante que el compromiso de la Universidad africana sea fuerte, actuando como articulación entre los actores locales.

## **2. HACIA UNA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y URBANA PARA MAKENI (SIERRA LEONA)**

### **2.1. Una aproximación al territorio de Makeni y Sierra Leona. Situación y contexto**

Sierra Leona (África Occidental), con un 39,50% de población urbana, es un país rico en recursos minerales y pesqueros, si bien muy poco desarrollados y con una distribución de la riqueza muy desigual. Casi dos tercios de la población dependen de una agricultura de subsistencia, que se nos presenta como un exponente fundamental para el desarrollo del país.

Makeni, la 5ª ciudad del país, con una población de 115.000 habitantes, es la capital de la provincia de Bombali, la más pobre de Sierra Leona. Una urbe africana de tamaño medio con lógicas urbanas, periurbanas y rurales que ha experimentado unos crecimientos de población exponenciales pudiendo llegar a duplicar la población en el año 2035.

Considerando estimaciones recientes, con una tasa del 3,2% de crecimiento, Makeni albergaría 25.000 nuevos habitantes en 2020 y unos 45.000 más si el crecimiento es del 5.6%. Estos datos implican un consumo de suelo muy importante a considerar.

Un contexto de gran crecimiento urbano que incrementará las notables carencias existentes en la ciudad, en cuanto a acceso a la vivienda, infraestructuras

básicas, sanidad, formación técnica..., que demanda con urgencia articular unas trazas básicas que den respuesta a estas necesidades.

Este desarrollo urbano actual sigue patrones dispersos sin planificación alguna en el que los procesos de crecimiento se apoyan en normas tradicionales. El suelo es propiedad de un pequeño número de familias, herencia de un pasado lejano, en el que la figura del Paramount Chief realiza la tarea de custodia de las tierras y sin la aprobación del cual no es posible realizar ningún tipo de actuación que les afecte. El territorio en torno a la ciudad central se configura por ciudades satélites en las que los problemas, vinculados a la habitabilidad, se acrecientan.

## **2.2. Retos y dificultades de la planificación territorial y urbana en Makeni**

### **2.2.1 Grandes riesgos en la ocupación actual del territorio**

El desarrollo urbano de Makeni se cristaliza “casa a casa” en áreas de muy baja densidad cuyo incremento progresivo evidencian graves problemas y riesgos a futuro.

Principalmente los derivados de la ocupación de áreas vulnerables (inundaciones, riadas...); el crecimiento sin provisión de empleo, infraestructuras y equipamientos; el impacto en el Medio Ambiente y alteración de ecosistemas (deforestación, erosión,...); la segregación social (ciudad formal-ciudad informal); las dificultades en la articulación a futuro del entorno metropolitano (fusión de ciudades); los futuros costes en el mejoramiento (2,6 veces más costoso el mejoramiento que la urbanización de terrenos)...que deben ser tenidos en cuenta no sólo como puntos de partida sino lo que supone para la población estas dinámicas tan arraigadas a su idiosincrasia.

### **2.2.2 Anticiparse a los retos de la expansión, desde procesos estratégicos participativos**

Los vertiginosos tiempos de la expansión de las ciudades africanas no entienden de planificación. Los instrumentos occidentales convencionales no son válidos aquí y en numerosas experiencias evidencian su fracaso.

Frente a una realidad compleja, es esencial reconocer y asumir el proceso histórico de transformación del lugar y prever una capacidad de carga realista fundamentada en criterios de interés general, racional y sostenible, de forma que pueda ser partícipe la población.

También es fundamental abordar las prioridades más inmediatas, definir acciones realistas y jerarquizadas en un marco integral coherente, que permita también anticipar en lo posible los desafíos que los veloces ritmos de crecimiento urbano imponen. Poder anticipar respuestas apoyadas en nuevas figuras y metodologías adaptadas, es crítico, como se reconoce repetidamente desde diferentes esferas técnicas a nivel internacional.

El diseño de una herramienta de ámbito territorial que pueda ser asumida como propia por la población, debe amoldarse a una realidad específica con lógicas

propias de la sociedad, donde la carencia de técnicos especializados y la falta de experiencia global en planeamiento deben hacer especialmente sensible todo el proceso. En este sentido, es esencial integrar la capacitación a los agentes de decisión e implicados en la toma de decisiones como un componente más de la estrategia.

### **3. EL PLAN ESTRATÉGICO DE DESARROLLO URBANO DE MAKENI (SIERRA LEONA)**

#### **3.1. El inicio de un proceso de planeamiento estratégico participativo**

En este contexto de precariedad habitacional, de un marco normativo insuficiente, de una realidad social vinculada a costumbres muy arraigadas ajenas a una planificación de futuro y de insuficiencia de recursos técnicos y económicos, se inician los primeros contactos entre el *USPCEU*, *UNIMAK* y el Ayuntamiento de Makeni, donde se hace explícita la necesidad de abrir vías de reflexión conjunta en relación a la ciudad de Makeni y su entorno a futuro.

En julio 2013 y enero 2014 se realizan 2 grandes foros en la ciudad de Makeni, con todas las partes implicadas presentes (Universidades, administración y grupos de acción locales), que ponen sobre la mesa las aproximaciones a los principales problemas urbanos de Makeni.

#### **3.2. Hacia un Makeni Sostenible. Primer Foro de Participación Ciudadana**

En julio de 2013, en el I Foro participativo "*Towards a Sustainable Makeni*", se asientan las bases para el proceso de planeamiento estratégico participativo y se sintetizan las principales reflexiones sobre la ciudad.

Este primer encuentro, desarrollado en las dependencias municipales, supone un gran esfuerzo colectivo en los 2 días de duración. Sobre una estructura de trabajo en 5 áreas temáticas (*Gobernanza y Participación, Medio Ambiente y Biodiversidad, Infraestructuras y Equipamientos, Planeamiento Urbano, Movilidad y Calidad de Vida y Actividades económicas, Desarrollo y Cohesión social*), los participantes se organizaron en grupos mixtos (con representación de Universidades de Madrid y Makeni, personal del Ayuntamiento, del Distrito, colectivos sociales, Paramount Chief,...), que expusieron sobre cada tema elementos críticos y líneas de acción futuras.



Imágenes 1 y 2. Foros participativos de Makeni. "Hacia un Makeni sostenible". Julio de 2013

La principal conclusión del I Foro es la evidencia de definir para la ciudad un modelo de plan urbano, un modelo de ciudad que englobe respuestas desde el urbanismo (compacidad y definición de centros urbanos, densificación y definición de usos ...) con encuadres territoriales (modelos de ciudad central y ciudades satélites, optimización de los usos del suelo, definición de los crecimientos urbanos, actividad económica generadora, definición de infraestructuras básica y supramunicipales y preservación del medio) a los principales problemas de Makeni.

Los pasos a seguir, consensuados tras el I Foro, serían; *la creación de un comité de planeamiento urbano capaz de responder a las futuras proyecciones de población de 20-30 años, el desarrollo de un diagnóstico de la situación actual de Makeni, el inicio de un catastro, y desarrollar las primeras ideas a futuro buscando un Makeni sostenible y el interés por un II Foro, en continuación con este.*

### 3.3. Segundo Foro. Hacia un Plan Estratégico para Makeni

En el II Foro participativo, en enero de 2014, "*Towards a Strategic Urban Plan for Makeni*", se presentan las primeras propuestas a debatir y se firma el acuerdo para la realización de un "*Plan Estratégico de Desarrollo Urbano*" para Makeni entre *USPCEU-Madrid, UNIMAK* y Ayuntamiento de Makeni.

Cabe destacar en este mismo foro, la firma del acuerdo entre las 3 instituciones sobre un documento que supone en sí mismo la base esencial del proceso. Este documento, contiene información resumida de la normativa relativa al planeamiento, de los actores fundamentales, de los procesos de desarrollo urbano reciente, de la importancia de la planificación, una propuesta de fases para el proceso y unas primeras ideas globales a debatir.

La población ha entendido y rubricado en los 2 grandes foros, la necesidad de marcar unas líneas estratégicas de Ordenación Territorial a largo plazo, que, en espera de la creciente población que habrá de albergar, permitan controlar y pautar los futuros crecimientos de su ciudad.

Se evidencian del mismo modo las dificultades para la implementación de las propuestas en un contexto en el que la tierra pertenece a unas pocas familias, lo que implica una aparente traba al proceso. En cambio, la asistencia de jefes locales con intervenciones muy sensibles a la urgencia de la planificación, y la decidida apuesta de la administración local, permiten albergar esperanzas en el futuro del proceso.

Las principales propuestas para el debate inicial en el entorno de Makeni y las 7 millas (espacio de acción que el gobierno de Sierra Leona otorga a las ciudades medias como Makeni para controlar el territorio inmediato) se sintetizan gráficamente a continuación. Desde un deliberado esfuerzo esquemático para su comprensión en un territorio muy ajeno a la información cartográfica, la reflexión global fue considerada muy positiva y altamente valorada por los asistentes a las sesiones de trabajo.

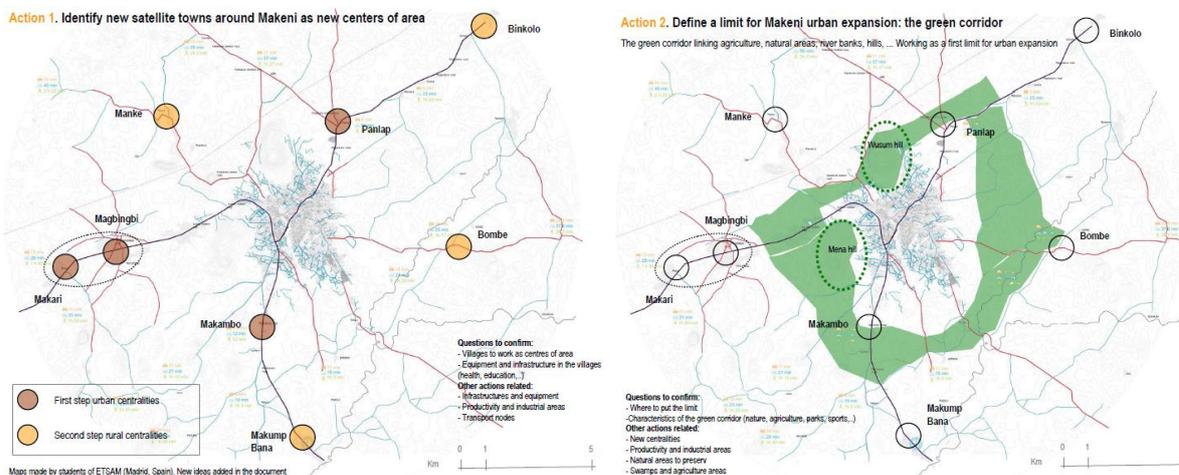


Imagen 3. Identificación de nuevas ciudades satélite alrededor de Makeni y nuevas áreas de centralidad e Imagen 4. Definición de un límite urbano para Makeni; un corredor verde

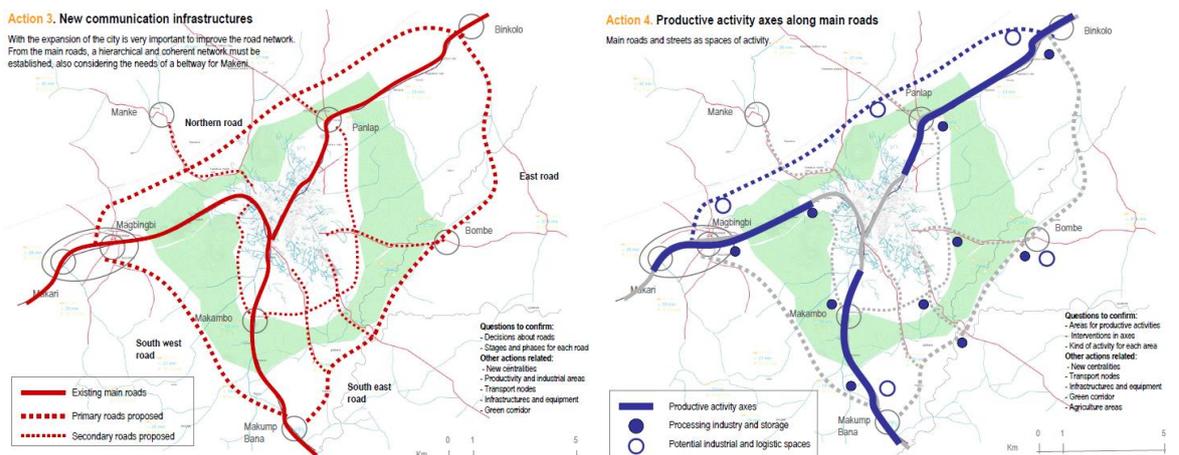
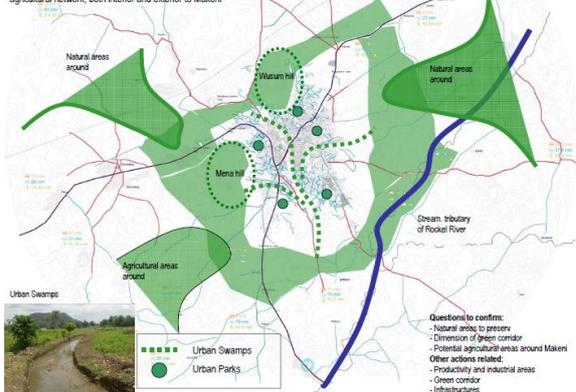


Imagen 5. Nuevas infraestructuras de comunicación e Imagen 6. Actividades productivas alrededor de los principales ejes viarios

#### Action 5. Hierarchical network of natural and public spaces

The green corridor as a ring linking with natural areas, rivers, swamps, agriculture, urban parks...  
Configuration of a green network around Makeni. The Green corridor becomes a structural element that sews the different elements of the natural and agricultural network, both interior and exterior to Makeni



#### Action 6. Identify areas for new equipments of territorial scale

With the expansion of the city is very important to preserve areas for different uses. Anticipate is critical to achieve a system that works adequately in the future.

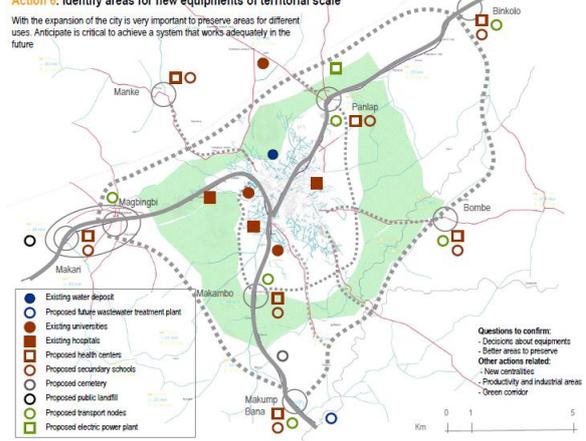


Imagen 7. Red jerarquizada de los espacios naturales y públicos e Imagen 8. Identificación de nuevas áreas para equipamientos supramunicipales

#### Action 7. Upgrading and decongestion of central business district

A detailed analysis for an upgrading action of the central area of Makeni is required. Currently, the center of Makeni is a crossing area for vehicles, an area of activity, commerce and concentration of services, etc. Its central position within the city of Makeni and the problems derived from the traffic, the weak infrastructure for sanitation and water supply and the location of the market, make it essential to undertake an integral improvement intervention within the area.



#### Action 8. Promote new urban models and typologies (compact, dense, mixed use, ...)

1. Detect better areas for urban growth in Makeni-Town

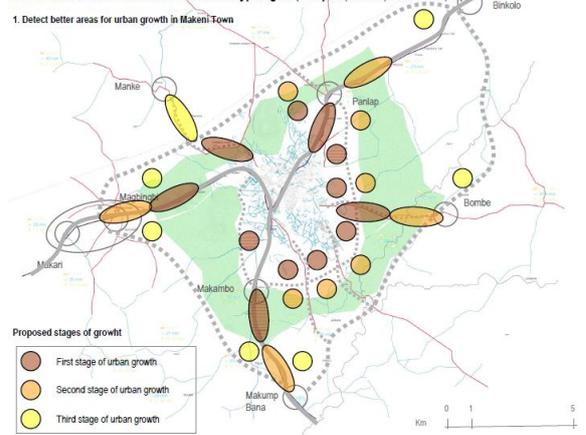


Imagen 9. Descongestión del centro urbano e Imagen 10. Promoción de nuevos modelos y tipologías urbanas

### 3.4. Estrategias generales y reflexiones para el proceso de planificación

Junto a las propuestas específicas que se presentaron para el debate, el documento que sirvió de firma, aporta unas decisiones de planeamiento adicional que se consideran claves, para la continuación del proceso:

- La coordinación entre todos los actores como elemento esencial de planificación estratégica
- La división del territorio de Makeni en sectores operativos para su estudio, donde la zona central sería un área de intervención prioritaria
- La integración de las propuestas globales en el marco de las acciones y planes sectoriales y de todo tipo, en las esferas locales, regionales y nacionales
- Delimitación de áreas restringidas no aptas para la urbanización, principalmente en torno a los espacios de gran pendiente y las swamps o zonas inundables de la ciudad y en su territorio.
- Definición de áreas a preservar como zonas naturales o espacios libres en los que las swamps, espacios inundables de Makeni, comienzan a vislumbrarse como espacios de oportunidad a futuro. En un contexto urbano donde lo público está casi ceñido a los viales, las swamps,

saneadas y drenadas, se advierten como una potencial red de espacios libres a futuro, conectora de otros ámbitos naturales y públicos de mayor y menor escala.

- La reserva de áreas para equipamientos e infraestructuras territoriales

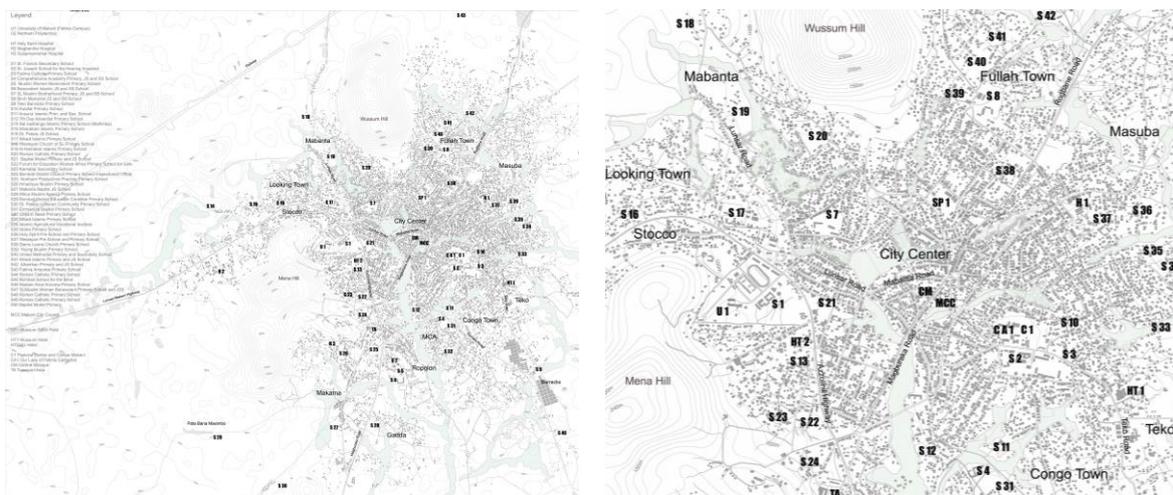
Las reflexiones finales sobre los encuentros participativos fueron muy positivas, evidenciándose la necesidad de apoyo técnico especializado en planeamiento urbano, y demandando y reafirmando la necesidad de la implicación técnica desarrollada desde Madrid, lo que supone un refuerzo del proceso desarrollado y de este modelo de Cooperación Universitaria al Desarrollo, con implicación en Planificación Urbanística y Territorial desde las instituciones.

## 4. ÚLTIMOS PASOS EN EL PROCESO. LA INFRAESTRUCTURA VERDE COMO ESTRATEGIA DE ARTICULACIÓN TERRITORIAL

### 4.1. De los foros participativos a la formalización de las principales estrategias para el territorio de Makeni

El proceso de trabajo colectivo entre instituciones tras la firma del acuerdo en Makeni sigue su recorrido. Desde *USPCEU* se sigue coordinando el proceso, con la colaboración con el *ICHAB* y la *ETSAM*. La continuación de los pasos previos desarrollados supone la inclusión como enunciados de curso del *Plan Estratégico de Makeni*, en contacto con las directrices básicas que desde el *USPCEU*, *UNIMAK* y Ayuntamiento de Makeni, se siguen marcando.

El trabajo de reflexión urbana supone un salto importante, tanto en la definición de las propuestas y avances, como en la producción de nuevos materiales analíticos de enorme valor para la comprensión del territorio.



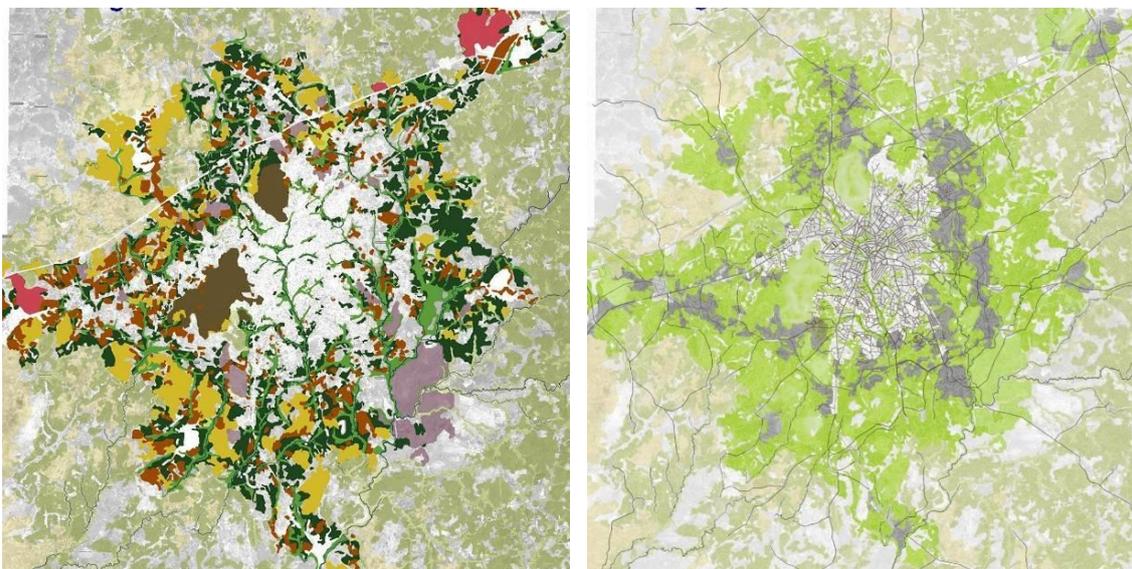
Imágenes 11 y 12. Base cartográfica de Makeni, actualizada desde *UPSCEU* anualmente ajustando errores y mejorando su lectura que son publicadas con acceso libre en la web de *UNIMAK* y del Ayuntamiento como plano comprensivo sintético de Makeni

Se sigue trabajando sobre la base cartográfica y la clarificación de los usos del suelo, en un trabajo directo sobre las fotografías aéreas de los diferentes visores que, además de ser un producto en sí mismo, supone un punto de partida para la reflexión propositiva. Desde una aproximación especialmente sensible a los valores del territorio y a la estructura de su paisaje, se comienza un minucioso trabajo de planeamiento territorial, apoyado en los principios esenciales del planeamiento estratégico (agilidad, adaptación al contexto, participación, jerarquía de acciones, flexibilidad,...). Este trabajo se apoya en el concepto de Infraestructura Verde, como base para la reflexión, y genera un avance importante en el proceso.

El trabajo desarrollado desde Madrid se sintetiza y remite a *UNIMAK* y al Ayuntamiento de Makeni con el fin de poder evaluarlos junto con los principales implicados, en unos talleres participativos de enfoque técnico en Makeni. Estos talleres de conocimiento del territorio y de evaluación de propuestas técnicas, se han visto pospuestos por la emergencia sanitaria que ha puesto la llegada del ébola a Sierra Leona, pero se mantiene el compromiso de ser retomados cuando se pueda volver.

#### **4.2. Definición de la Infraestructura Verde de Makeni**

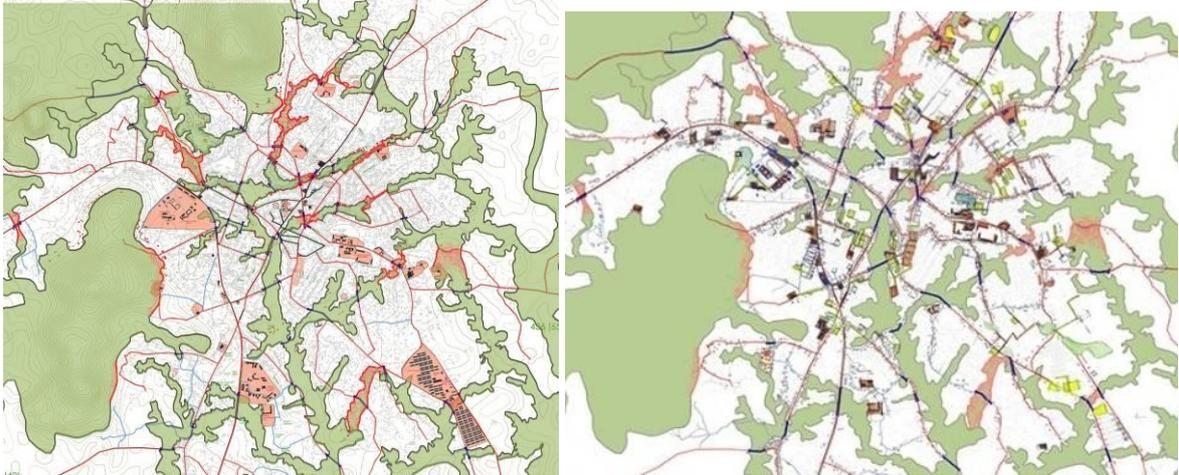
La Infraestructura Verde puede entenderse como una red integrada y continua de espacios, en general libres de edificación, de interés ambiental, paisajístico y cultural y las conexiones ecológicas y funcionales que los relacionan entre sí, que desde la gran escala hasta la concreción de propuestas en la ciudad, permita englobar futuras intervenciones que propicien la diversidad y la permeabilidad ahora muy mermadas.



*Imágenes 13 y 14. Infraestructura Verde y posibles áreas de reserva para el crecimiento de la ciudad*

Los componentes de esta Infraestructura Verde responden a la identificación de los elementos definitorios del territorio que la integraran; las áreas vulnerables, los espacios de mayor capacidad productiva, los espacios identitarios..., trabajando con ellos para su planificación y adecuación a uso público a distintas escalas; a





Imágenes 18 y 19. Nueva conectividad espacial. Líneas principales de intervención en el espacio público en los swamps y entre swamps relacionando espacios públicos y equipamientos potenciales

#### 4.4. Mejorar la competitividad de actividad agrícola

La priorización de actividades agrícolas que garanticen el aprovechamiento de los recursos naturales de Makeni como vía para un esperado desarrollo económico, con la preservación de los suelos con mayor capacidad productiva y el aprovechamiento máximo de las posibilidades de terciarización agrícola debe ser un pilar prioritario. Trabajando en el desarrollo de programas de cooperativas de gestión que permitan priorizar el mantenimiento de la actividad agropecuaria con el fin de impulsar actuaciones vinculadas a explotación colectivas, a través de asociaciones de productores y de cooperativas agrarias facilitando el desarrollo productivo de las mismas.

#### 4.5. Pautar los futuros crecimientos urbanos del territorio de Makeni para los próximos 35 años

La definición de un programa de gestión ha de permitir identificar acciones la planificación por fases y cuantificación en el espacio y en el tiempo. Es necesaria la identificación de escenarios y la propuesta de fases flexible para el desarrollo de acciones y crecimiento de la ciudad.



Imagen 20. Ocupación del suelo, crecimientos urbanos y jerarquización de acciones: áreas de regeneración, consolidación, de extensión y reserva urbana

## **5. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES**

### **5.1. La cooperación entre Universidades y agentes locales como herramienta de gestión territorial**

La cooperación entre Universidades, como elementos críticos de fortalecimiento institucional y formativo y vínculo con el resto de agentes locales con el objetivo de implementar las capacitaciones y generar conciencia crítica en todas las partes implicadas, desde una base totalmente técnica y rigurosa, es la clave en este proceso.

La Universidad se convierte en un agente fundamental para la Cooperación al Desarrollo. Desde sus propias asignaturas y enunciados, grupos de trabajo e investigación, profesorado y alumnado..., tienen el enorme potencial de apoyo continuo desde los conocimientos específicos, aportando donde éstos escasean.

### **5.2. La formación como elemento transversal crítico**

Dentro de los procesos de colaboración institucional que, como este, suponen un apoyo técnico en territorios que lo demandan, la articulación de estrategias formativas paralelas a los técnicos y profesionales locales resulta clave.

Desde la Universidad como soporte para la implementación de líneas académicas futuras en planeamiento urbano, poder dar el paso al desarrollo de acciones formativas directamente vinculadas a los trabajos realizados y que se están llevando a cabo son algunas líneas de inicio. En este sentido, el Plan Estratégico, concebido como un camino conjunto abierto, integra esta componente en la voluntad de que, en un futuro cercano, la Cooperación se convierta en Colaboración.

### **5.3. El conocimiento de la realidad como base**

La interacción con las esferas locales debe ser constante. En cada viaje al territorio de Makeni, nuevos elementos, realidades, datos, claves,... van apareciendo. Es esencial realizar un recorrido minucioso y atento de todo lo que sucede. Los valores tradicionales (grupos y asociaciones tradicionales, lugares sagrados, ritmos,...), la estructura de la tierra, sus dinámicas y actores, las estructuras jerárquicas de gobierno social y su importancia como actores reconocidos en el desarrollo, las dificultades normativas y técnicas, la necesidad de implementar esfuerzos gráficos adaptados,... son algunos de los temas fundamentales que sólo desde un trabajo de largo recorrido y desde el lugar, son posibles de comprender.

### **5.4. Los *tempos* del planeamiento participativo y la visión de largo plazo**

La identificación de valores y fortalezas del territorio por parte de su población debe partir de un "*re-conocimiento conjunto*" de éste y de un conocimiento mutuo de todas las partes implicadas, con visión de largo plazo.

Los procesos en los que la implicación ciudadana es clave, son sin duda más lentos y costosos que otros. Esto es un proceso no definido de antemano, en el que no puede primar el cumplimiento de los objetivos sino la detonación de procesos asumiendo las estructuras sociales, esbozando un planeamiento participativo en el que no hay una sola forma de hacer cosas.

#### **5.5. Por un planeamiento estratégico *versus* un planeamiento legislativo**

La ciudad planificada como producto acabado de lógicas occidentales es inconcebible en un contexto en el que la principal problemática es la accesibilidad a los recursos. Los bordes y fronteras, se diluyen, las relaciones se superponen, las velocidades se incrementan... El plan urbanístico que sólo legisla y delimita suelos se torna aquí utópico y tirano por igual. Solo cabe la evolución de un plano urbano a un plan de estrategias, la evolución del Plan Municipal a un Plan Estratégico con visiones más generales y globales, que jerarquiza acciones y proyectos prioritarios que pueden ser implementados, se flexibiliza, identifica propuestas claves, es comprensible, participado, ágil en cuanto a los plazos y a la tramitación, es realista... y no por ello deja de responder con rigor a todos los requerimientos iniciales.

## BIBLIOGRAFÍA

BUSQUETS, J. (1999): La Urbanización Marginal. Barcelona, Edit. Universitat Politècnica de Catalunya.

CAMINOS, H. (y otros). (1984): Elementos de Urbanización. México, Edit. Gustavo Gili.

DAVIS, M. (2014): Planeta de ciudades miseria. Madrid, Editorial Akal.

FORMAN, R; GORDON, M. (1986): Landscape Ecology. New York. Jonh Wiley & Son Corp.

MARTÍN, M; DÍAZ, V; RODRÍGUEZ, E. (2014): Un modo de afrontar la ciudad africana. Madrid, Editorial Catarata.

NOGUÉ, J; PUIGBERT, L; BRETCHA, G; LOSANTOS, À. (2012): Franges. Els paisatges de la perifèria. Olot, Observatorio del Paisaje de Cataluña.

NOGUÉ, J; PUIGBERT, L; SALA, P; BRETCHA, G. (2010): Paisatge i participació ciutadana. Olot, Observatorio del Paisaje de Cataluña.

VV.AA. KABUNDA, M. (coord.) (2011): África y la cooperación con el Sur desde el Sur. Madrid, Editorial Catarata.

VV.AA. NOGUÉ, J. (coord.) (2009): La construcción social del paisaje. Madrid, Biblioteca Nueva.

VV.AA; Salas, J. (coord.) (2009): HABITÁFRICA. Cuatro realizaciones de habitabilidad básica en África. Madrid, Fundación CEAR.

VV.AA. (2008): ÁFRICA. Dossier VANGUARDIA. Barcelona, monográficos LA VANGUARDIA.

VV.AA. (2009): Arquitectos Sin recursos. Arquitectos nº186. Madrid, CSCAE.

VV.AA. (2009): Informe global sobre asentamientos humanos 2009. Earthscan, London, UN-Habitat.

VV.AA. (2013): Informe sobre Desarrollo Humano 2013. Nueva York, USA, PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

VV.AA. (2010): Rosa Barba Casanovas. 1970-2000 Obras y escritos. Barcelona, Monográfico revista Paisajismo.

VV.AA. (2010): Strategic Urban Development Plan for Masaka Municipality. Nairobi, Kenya, UN-Habitat.

VV.AA. (2014): The State of African Cities. Nairobi, Kenya, UN-Habitat.

VV.AA. (2010): Urban Manual Planning for Somaliland. Nairobi, Kenya, UN-Habitat.

VV.AA. (2012): Urban Planning for city Leaders. Nairobi, Kenya, UN-Habitat.

VII CIOT

# Comunicaciones complementarias



Gobierno de Canarias  
Consejería de Obras Públicas, Transportes  
y Política Territorial





---

## Propuesta metodológica para la valoración de la calidad visual del paisaje

*Y. Pérez, D. Serrano, S. Saladié, et al<sup>1</sup>*

*Dept. de Geografía, GRATET, Universitat Rovira i Virgili*

### RESUMEN

Se elabora un mapa de calidad visual del paisaje de la comarca de El Priorat (Tarragona) mediante la integración de evaluación multicriterio (EMC) y análisis jerárquico (AHP) en un SIG. Como factores se consideran la calidad visual intrínseca, los de incidencia positiva y los de incidencia negativa, calculando su peso según una matriz de comparación por pares. El resultado privilegia los espacios de montaña y los agrícolas tradicionales, previéndose mejoras metodológicas para afinar el modelo.

### ABSTRACT

A map of visual quality of the landscape of the region of Priorat (Tarragona) by integrating multicriteria evaluation (MCE) and analytical hierarchical process (AHP) is developed in a GIS. The factors considered are intrinsic visual quality, positive impact and negative impact, calculating their weight with a matrix of pairwise comparison. The results indicate that the mountain areas and traditional crops have the highest values. Methodological improvements to refine the model are mentioned.

## 1. INTRODUCCIÓN

De un tiempo a esta parte, y coincidiendo con la aparición del Convenio europeo del paisaje, se percibe una mayor sensibilidad y difusión hacia temáticas relacionadas con el patrimonio territorial, en general, y el paisaje en particular. Resultan especialmente interesantes los ejercicios vinculados a la calidad estética del paisaje, que han demostrado gran utilidad en planeamiento territorial, valoración de espacios naturales protegidos o reconocimiento de producciones agrarias de calidad<sup>2</sup>. Los SIG han manifestado una probada validez a la hora de

---

<sup>1</sup> BLAY J.

<sup>2</sup> BUSQUETS, J. y CORTINA, A. *Gestión del paisaje: Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje*, Ariel. Barcelona 2009.

integrar elementos del paisaje y realizar valoraciones de conjunto, tanto desde planteamientos ecológicos como estéticos<sup>3</sup>.

## 2. OBJETIVO Y METODOLOGÍA

El objetivo de este trabajo es elaborar un mapa de la calidad visual del paisaje de la comarca de El Priorat (Tarragona), prestando especial atención a su aspecto cultural. Para ello se integran la EMC y la AHP en un SIG. Los factores se organizan en un modelo jerárquico (Tabla 1) a partir de tres agrupaciones: la calidad visual intrínseca, los elementos de incidencia paisajística positiva y elementos de incidencia paisajística negativa. Se ha utilizado el formato raster, resolución de 30x30 m, con rango de valoración de 1-10, aplicando la misma escala en valores negativos para la incidencia paisajística negativa. Por último, se han obtenido los pesos o importancia de cada factor a partir de la construcción de una matriz de comparación por pares para cada una de las agrupaciones del modelo. La integración final se ha realizado aplicando la fórmula de combinación lineal ponderada.

PENDIENTES IMPORTANCIA DEL RELIEVE FORMACIONES SINGULARES	CALIDAD VISUAL DEL RELIEVE	CALIDAD VISUAL INTRÍNSECA DEL PAISAJE	Mapa de la calidad visual del paisaje cultural de la comarca de El Priorat
NÚMERO DE ESTRATOS DE VEGETACIÓN	CALIDAD VISUAL DE LA VEGETACIÓN		
USOS DEL SUELO DIVERSIDAD DE USOS DEL SUELO CULTIVOS SINGULARES	CALIDAD VISUAL DE LOS USOS DEL SUELO		
PRESENCIA DE AGUA PRESENCIA DE ÁRBOLES MONUMENTALES	ELEMENTOS DE INTERÉS NATURAL	ELEMENTOS DE INCIDENCIA PAISAJÍSTICA POSITIVA	
ELEMENTOS HIDRÁULICOS ERMITA MASIA RESTOS ARQUEOLÓGICOS	ELEMENTOS DE INTERÉS HISTÓRICO-CULTURAL		
CASTILLO COOPERATIVAS ELEMENTOS INDUSTRIALES MONASTERIO SANTUARIO			
NÚCLEOS URBANOS PUEBLOS ABANDONADOS			
DEPURADORAS PLANTAS DE TRATAMIENTO			
VERTEDEROS TELECOMUNICACIONES CENTRALES SOLARES ZONAS QUEMADAS		ELEMENTOS DE INCIDENCIA PAISAJÍSTICA NEGATIVA	
ZONAS DE EXTRACCIÓN MINERA POLÍGONOS INDUSTRIALES SIN ORDEN POLÍGONOS INDUSTRIALES ORDENADOS CARRETERAS PRINCIPALES CARRETERAS SECUNDARIAS FERROCARRIL CENTRALES EÓLICAS			

**Tabla 1: modelo de calidad visual del paisaje cultural**

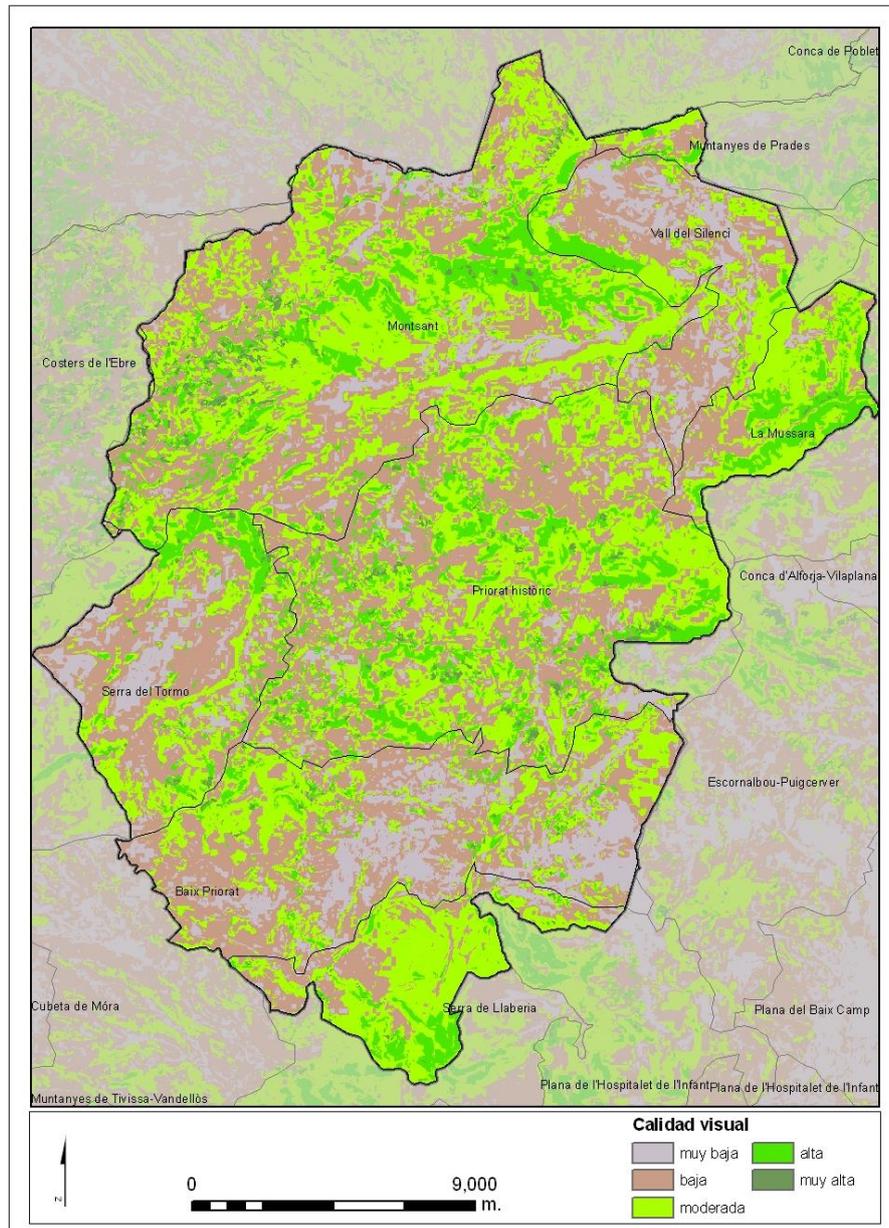
Fuente: elaboración propia.

## 3. RESULTADOS Y CONCLUSIONES

En El Priorat las superficies con una *Muy alta* o *Alta* calidad del paisaje representan un 12,7% del total comarcal y se localizan de forma más homogénea en las unidades de paisaje (UP) de *Montsant*, *La Mussara* y *Serra de Llaberia*, que resultan ser las más elevadas y agrestes. La calidad *moderada* ocupa un

<sup>3</sup> MARTÍNEZ VEGA, J.; MARTÍN ISABEL M.P.; ROMERO CALCERRADA, R. "Valoración del paisaje en la zona de especial protección de aves carrizales y sotos de Aranjuez (Comunidad de Madrid)", *GeoFocus*, 2003, 3, p. 1-21.

35,5% de la comarca y son más representativas en las unidades mencionadas anteriormente. En la UP *Priorat històric* tienen importante presencia pero de forma más heterogénea, debido su irregular topografía. Finalmente, las calidades *Bajas* y *Muy bajas* representan un 51,4%, y se encuentran sobre todo en las UP *Vall del Silenci*, *Baix Priorat* y *Serra del Tormo*, debido a que, en general, se trata de paisajes topográficamente deprimidos y/o menos visibles. Sin embargo, la presencia de cultivos tradicionales con un paisaje bien conservado introduce manchas de alta calidad en estos entornos de menor valor general. En relación a la metodología, es importante resaltar que: (1) el procedimiento aplicado se considera adecuado aunque se puede depurar y mejorar, repasando las distintas ponderaciones entre los diferentes componentes de la calidad o incidencia paisajística considerados; (2) sería conveniente realizar un análisis de sensibilidad para comprobar la robustez del modelo; (3) una de las reflexiones surgida es la posibilidad de partir de la base de que el conjunto del paisaje cuenta con una valoración máxima y a ésta deducirle la incidencia paisajística negativa.



**Mapa 1: Mapa de la calidad visual del paisaje cultural de El Priorat (Tarragona).**  
Fuente: elaboración propia.



## Patrimonio territorial y espacio de vida de los rancheros californios en la ruta de las pinturas rupestres de la Sierra de San Francisco, BCS, México

*Daniel Rodríguez Ventura\**

*\*(Licenciado en Geografía, Estudiante del programa Maestría en Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México)*

### RESUMEN

Esta comunicación expone un planteamiento para el abordaje del patrimonio territorial a partir del enfoque de la Geografía humanística y la teoría del *performance turn* en turismo, y una metodología de orden cualitativo, con el fin de acercarse a la vida cotidiana y a la perspectiva de los anfitriones como organizadores de un turismo cultural. El caso de estudio considera la experiencia turística de la ruta de las pinturas rupestres de la Sierra de San Francisco, Baja California Sur, México, donde se hace una oferta enfocada al patrimonio arqueológico, sin planear un aprovechamiento integral que incorpore el patrimonio cultural de los anfitriones y su espacio de vida.

### ABSTRACT

Employing the humanistic geography's perspective and the performance turn theory originating in Tourism Studies this study seeks to understand role of the cultural heritage of the Californian ranchers in the touristic experience of the route to the cave paintings in San Francisco de la Sierra (Baja California Sur, Mexico). Organizing these tours within their lived space, the ranchers' special cultural heritage becomes part of the touristic experience. By using various qualitative methods this study approaches the ranchers' everyday life and their perspective as organizers of this peculiar cultural tourism.

## 1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA, PRECISIONES TEÓRICAS Y METODOLÓGICAS

El turismo es una de las actividades más importantes de la economía mexicana, en el año 2012 contribuyó con el 8,4% del PIB, según la Cuenta Satélite del Turismo de México realizada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía y Estadística<sup>1</sup> (Inegi). La península bajacaliforniana es uno de los destinos turísticos más importantes del país, tanto por su cercanía con Estados Unidos, principal emisor de visitantes a este lugar, como por su diversidad de atractivos. La

<sup>1</sup>INEGI, PIB y Cuentas Nacionales en México. 2.014. Sitio web, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/tur/> web [Consultado el día 22 de octubre de 2014]

actividad turística bajacaliforniana se concentra en sus extremos; al norte, con el corredor Tijuana-Rosarito-Ensenada, y al sur, con La Paz, Cabo San Lucas y San José del Cabo<sup>2</sup>. Entre estos dos polos también se realizan actividades turísticas, tanto tradicionales como alternativas; uno de esos espacios es la Reserva de la Biosfera El Vizcaíno (Rbev), en el estado de Baja California Sur.

El presente caso de estudio se localiza en la Sierra de San Francisco, dentro de la Rbev, municipio de Mulegé, donde se reúne un importante patrimonio territorial para la realización de un turismo cultural particular por su grado de riesgo y el involucramiento que permite entre turista y anfitriones, entorno al arte rupestre más importante del continente americano y uno de los paisajes más representativos de la naturaleza bajacaliforniana. Sin embargo, a pesar de la riqueza patrimonial y el inicio de un proyecto turístico comunitario, con apoyo institucional, los locales no han logrado implementar un aprovechamiento turístico integral de su territorio, dado que su oferta turística se organiza en torno a las pinturas rupestres como un patrimonio aislado de su propia herencia histórica y su cultura, manifiestas en su espacio de vida y vida cotidiana, como rancheros californios.

Por lo tanto, la presente investigación, con un enfoque desde la Geografía humanística<sup>3</sup> y con los planteamientos teóricos proporcionados por la perspectiva del patrimonio territorial<sup>4</sup> y el *performance turn* en turismo<sup>5</sup>, pretende reconocer el rol del patrimonio cultural de los rancheros californios en la experiencia turística de las pinturas rupestres y la percepción que los anfitriones organizadores del turismo comunitario tienen respecto a este patrimonio particular como parte de su patrimonio territorial. Para esta tarea se planteó una metodología de orden cualitativo basada en observación participante, entrevistas a profundidad y cartografía social, aplicada en dos trabajos de campo.

Los resultados de esta investigación pretenden rescatar los aspectos teóricos de la Geografía humanística que permiten un acercamiento a las actores que día a día viven y construyen su espacio, en una escala más cercana al sujeto, a fin de comprender sus significados, valores, metas y propósitos respecto a éste, en sus dimensiones económicas, sociales, políticas, ambientales, históricas y culturales, que, en significativa medida, influyen en sus acciones en la organización de su territorio<sup>6</sup>. Por otro lado, se expondrá el rol del patrimonio cultural de los rancheros

---

<sup>2</sup> **LÓPEZ, Á.; PROPIN, E. y C.**, "Situación geográfica-económica del turismo en el extremo norte de América Latina: el corredor Tijuana-Rosarito-Ensenada", *Revista de Geografía Norte Grande*, Núm. 14, pp. 257-251. 1.998; **LÓPEZ, Á. y C. SÁNCHEZ**, "Canales de articulación en el corredor turístico de los Cabos, Baja California Sur, México". *Cuadernos de Turismo*, Núm. 9, pp. 53-66. 2.000.

<sup>3</sup> **ENTRINKIN, J.** "Contemporary Humanism in Geography". *Annals of the Association of American Geographers*, Núm. 4, Vol. 66, pp. 615-632. 1.976; **TUAN, Y.**, "Space and place: Humanistic Perspective", en Gale, S. y G. Olsson (Editores), *Philosophy in Geography*, pp. 387-427. 1.979.

<sup>4</sup> **TROITIÑO, M.**, "Turismo, patrimonio y recuperación urbana en ciudades y conjuntos históricos". *Patrimonio Cultural de España*, Núm. 6, pp. 147-185. 2.000; **VALCÁRCEL, J.**, "El patrimonio territorial: El patrimonio como recurso cultural y económico". *Ciudades*, 4, pp. 33-48. 1.998.

<sup>5</sup> **LARSEN, J.**, "Performance, space and tourism", en Wilson, J. (coordinador), *The Routledge handbook of tourism geographies*. 2.012.

<sup>6</sup> **LINDÓN, A.**, "El trabajo y la vida cotidiana. Un efecto desde el espacio de vida". *Economía, Sociedad y Territorio*, Vol. 1, Núm. 1, pp. 176-198. 1.997.

californios en el *performance* de la ruta de las pinturas rupestres y los argumentos para el planteamiento de un aprovechamiento integral del patrimonio territorial de San Francisco de la Sierra.

## 2. TURISMO CULTURAL EN LA RUTA DE LAS PINTURAS RUPESTRES DE LA SIERRA DE SAN FRANCISCO

El turismo cultural de la Sierra de San Francisco oferta la visita a las pinturas rupestres, distribuidas de forma dispersa en 28 cuevas, aproximadamente, entre valles y laderas de difícil acceso, de las cuales 8 están restringidas a visitas con fines científicos y el resto están abiertas a los turistas<sup>7</sup>. Dichas pinturas son consideradas las más antiguas del continente americano, elaboradas aproximadamente hace 7 500 años y cuentan con el Decreto de Patrimonio Mundial otorgado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) en 1989; a partir de esto el Instituto Nacional de Antropología e Historia (Inah) se ha encargado de construir toda la infraestructura para su protección y de la administración de sus visitas<sup>8</sup>. Para acceder a este patrimonio arqueológico, en la modalidad de visita de unas horas o en viajes que implican mínimo 3 días, es necesario contratar, ya sea de forma personal o a través de una *tour* operadora, a un rancharo californio como guía, y, de ser necesario, el servicio de sus animales de carga, como estipula el Inah. Esta población conforma la cultura de los rancharos californios, quienes mantienen costumbres, tradiciones y características muy particulares en su forma de vestir, hablar y organizar su territorio, resultado de habitar esta zona desértica y un proceso histórico amplio, con antecedentes en la conquista y la etapa misional de la península bajacaliforniana<sup>9</sup>. En el lapso de los recorridos en la sierra, turistas y guías viven juntos el espacio de vida de los anfitriones.

El primer trabajo de campo se realizó en el mes de diciembre del año 2013, con una duración de 16 días; a continuación se enuncian algunos de los primeros resultados de este acercamiento. Durante este tiempo se hizo observación participante con un grado de involucramiento medio y un rol abierto como ayudante del Hostal Buenaventura, principal nodo de articulación del turismo en la Sierra de San Francisco, y de una *tour* operadora. En el primer caso, se pudo reconocer una organización incipiente del turismo comunitario, la limitación de los rancharos para comunicarse, en inglés y otro idioma además del español, con los turistas, parte de la vida cotidiana en San Francisco de la Sierra y el planteamiento de un “*tour* rancharo” marginal y poco integrado a la ruta de las pinturas rupestres. En el segundo caso, se pudo interactuar con grupos de turistas que, si bien, su principal objetivo fue conocer el patrimonio arqueológico de la zona, mostraron un particular interés en la elementos del espacio de vida de los rancharos californios, como la distribución de los ranchos, la organización de la

---

<sup>7</sup> ROMERO, T. y J. VARELA, *Diagnostico para el desarrollo comunitario y conservación de las pinturas rupestres de la Sierra de San Francisco a través del turismo de bajo impacto*. 2.011.

<sup>8</sup> INAH, “Zona Arqueológica de la Sierra de San Francisco”. Sitio web, disponible en: <http://www.inah.gob.mx/index.php/component/content/article/265-red-zonas-arqueologicas/5445-zona-arqueologica-de-la-sierra-de-san-francisco-bcs-?format=pdf> [Consultado: 2 de abril de 2012], 2.012.

<sup>9</sup> ROMERO, T. Y J. VARELA, *Op. cit.*; CROSBY, H., *Los últimos californios*, 2010.

ganadería caprina y la agricultura, así como en las habilidades de los rancheros aprendidas en su vida cotidiana, como el dominio de mulas y burros, conocimiento de plantas y animales. Sin embargo, aún es preciso conocer cuál es la percepción que los anfitriones tienen sobre su espacio de vida y cultura ranchera como parte de su patrimonio territorial.