

Planificación regional y ordenación territorial. Visiones contemporáneas desde España y México

Regional Planning and Territorial Planning. Contemporary views from Spain and Mexico

DELGADILLO MACÍAS, JAVIER; HILDENBRAND SCHEID, ANDREAS Y GARRIDO YSERTE, RUBÉN (COORDS.) (2021), *PLANIFICACIÓN REGIONAL Y ORDENACIÓN TERRITORIAL. VISIONES CONTEMPORÁNEAS DESDE ESPAÑA Y MÉXICO*, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, MADRID-CIUDAD DE MÉXICO, 454 pp., ISBN 978-84-375-0810-8.

Este libro plantea una oportunidad para revisar la planificación regional (PR) y la ordenación territorial (OT) a través de diversas experiencias, abarcando un amplio espectro de enfoques concernientes tanto a los académicos como a los que toman decisiones en estos campos. La opción de revisión de argumentos deriva, fundamentalmente, de la distinción entre PR y OT, que marca una cierta dualidad conceptual, administrativa y cronológica entre políticas, instrumentos y ámbitos. Las *visiones contemporáneas desde España y México*, como se subtitula el libro, enfatizan, respectivamente, la OT y la PR, de forma que los contextos europeo y latinoamericano tienen que ver con una mayor o menor vinculación con los tópicos señalados. De ahí que lo regional o lo territorial sean matices, ámbitos o competencias que ayudan a discernir entre desarrollo o medio ambiente, como también si los planes o las políticas trascienden de lo físico-espacial a lo económico-regional. Todo ello estructurado en dos partes, primera (España) y segunda (México), con once visiones (seis para España y cinco para México).

Por tanto, las raíces y la evolución de la planificación regional, así como de la ordenación territorial en los dos ámbitos nacionales, objeto del libro, se ilustran adecuadamente a través de los correspondientes casos de estudio. Por lo que más allá de cada ejemplo regional o territorial, se adquiere una cierta visión disciplinar sobre el alcance operativo de la OT y la PR. De hecho, esto queda bien enmarcado en la *presentación* del libro a cargo de Hildenbrand Scheid, quien introduce las visiones regionales o territoriales más destacables para reconocer diferencias y similitudes, o más bien, complementariedades y ámbitos.

Esta forma de especificidad o reciprocidad instrumental entre lo regional y lo territorial se convierte en un modo de encontrar valor añadido a la lectura del libro. Mientras del lado de los capítulos *mexicanos* hay una visión más global y en cascada, del lado *español* hay más contenido sectorial que viene a retratar la diversidad de escalas y políticas territoriales. Al mismo tiempo, a medida que se avanza en el libro, la comparación permite identificar, directa o indirectamente, una serie de antecedentes influyentes según etapas y ámbitos que todavía son apreciables en los dos países: la *Carta de Punta del Este, Hábitat I* (Consejo Interamericano Económico y Social, 1976), la *Carta Europea de Ordenación del Territorio* (Consejo de Europa, 1983) o el *Convenio Europeo del Paisaje* (Consejo de Europa, 2000).

La permanencia de estos hitos durante décadas y hasta ahora es patente entre las aportaciones sobre México respecto a la orientación hacia la equidad social de las políticas públicas territoriales; especialmente, cuando se ensaya la identificación de *continuidades y rupturas* del enfoque territorial del desarrollo en México a lo largo de los últimos cincuenta años, hasta llegar a los programas, más o menos superpuestos o transferidos, entre la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), como lo advierte Gasca Zamora. Mientras que del lado europeo, también el libro aporta la evolución de la arquitectura de la política regional europea desde la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (Feder) en 1975, pasando por las sucesivas agendas y estrategias a la búsqueda del siempre problemático equilibrio entre la cohesión y la competitividad territorial, tal como lo exponen Mancha Navarro, Garrido Yserte y Gallo Rivera.

De ahí también, el capital documental e intelectual que supone el libro para entender ciertas identidades, contrastes y potenciales. Por ejemplo, en el capítulo inicial de la primera parte, Hildenbrand recuerda cómo en España la OT se encontraba en la órbita de la política regional durante el régimen de Franco, situación que transita a una clara desvinculación, desde hace décadas para el caso español, entre la política regional y la territorial, al ser asumidas las competencias sobre la segunda por las comunidades autónomas. Proceso que no sólo obedece a causas políticas internas, sino también a la influencia racionalizadora de los nuevos mecanismos financiadores continentales, a partir del ingreso de España en la Comunidad Europea (Feder). Esta contextualización europea de los instrumentos de política territorial se aporta de forma reveladora en este primer capítulo, al diferenciar la evolución de lo físico a lo ambiental, que a su vez puede integrarse en lo paisajístico o relacionarse hasta cierto punto con los planes vinculados a los espacios protegidos. Aparte de otras herramientas con

diferente alcance y jerarquía, según los países, tales como la evaluación de impacto ambiental o la evaluación de impacto territorial.

El desglose de competencias y herramientas sectoriales es uno de los focos abordados en el libro en las visiones desde España. Así, en diferentes capítulos se plantea la tensión entre la planificación urbanística y la territorial, esta última, muchas veces superada por la primera en cuanto al nivel normativo, aparentemente *formal* en la OT sin llegar a ejercer un papel de coordinación sobre el urbanismo supramunicipal, como lo expone Raposo Arceo. El papel competencial de las autonomías en el desarrollo instrumental de la OT en España está bien documentado en el libro, a través del capítulo que delinea y clasifica la incidencia territorial de las políticas sectoriales, escrito por Mora Aliseda, Garrido Velarde y Díaz González. Además, y desde una perspectiva competencial más sofisticada, también tiene su lugar en el libro el planteamiento de opciones más complejas a la hora de su instrumentación, como el caso de la creación de un parque natural agrario, expuesto por Segrelles Serrano.

Respecto a la revisión de las agendas, los organismos y los modelos competenciales en México, la segunda parte del libro compone un valioso esquema instrumental y conceptual sobre la PR, matizando el alcance de la OT. Con lo que, por ejemplo, se comparan los objetivos de las leyes de asentamientos humanos de 1976, 1993 y 2016, en donde Aguilar Martínez analiza la institucionalidad y redimensionamiento urbano-regional en México. Se hace balance de cuatro programas de política pública (*Progresas, Pueblos Mágicos, Zonas Económicas Especiales y Sistema Nacional de Plataformas Logísticas*) con orientación territorial, a cargo de Delgadillo Macías; en tanto que Carrillo Huerta propone reformas legislativas para la promoción efectiva del desarrollo regional en México. Todas ellas aportaciones rigurosas, bien documentadas y sustanciales a la hora de valorar el presente y el futuro del hito omnicompreensivo que supone la *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano* (DOF, 2016).

A través de una lectura transatlántica a la vez que multiescalar o multisectorial se aprecia la oportunidad que recibe el investigador para operar una cierta transferencia metodológica que pueda redundar también en la gobernanza de las políticas territoriales y regionales. La gobernanza puede ser uno de los ejes transversales de estas visiones comparadas desde cada contexto, respecto a la política pública vinculada con los correspondientes instrumentos. De manera que el carácter más o menos sectorial, vertical u horizontal de los casos incluidos nos permite detectar avances o lagunas en términos de gobernanza multinivel, tanto para la PR como para la OT.

En definitiva, hasta dónde llega la ordenación territorial en las *Comunidades Autónomas* de España respecto al urbanismo o qué tan homogéneos son los programas federales en los estados mexicanos, son algunos de los argumentos a contrastar mediante un cierto espejo conceptual y estratégico sobre las políticas públicas de los dos contextos. Esto se refleja de forma elocuente al plantear *la paradoja de Rodrik* aplicada a la OT, que en sustancia vendría a decir que “la OT escogería de forma distinta según las distintas escalas de planificación, entre seguridad/certidumbre, flexibilidad y concreción”, de acuerdo con Farinós Dasí. Qué aprendizaje extraer de las visiones comparadas, cómo proceder territorialmente y con qué instrumentos regionales plantear una agenda teórica y de redefinición del desarrollo regional desde las políticas públicas, se cuestiona Torres Torres.

Fuentes consultadas

DOF (Diario Oficial de la Federación) (2016), “Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU)”, 28 de noviembre, Ciudad de México, Segob.

Consejo de Europa (1983), “Carta Europea de Ordenación del Territorio. Aprobada en Torremolinos, España”, 20 de mayo de 1983, Torremolinos, Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio.

Consejo de Europa (2000), “Convenio Europeo del Paisaje”, 20 de octubre de 2000, Florencia, Consejo de Europa.

Consejo Interamericano Económico y Social (1961), “Carta de Punta del Este”, 17 de agosto de 1961, Punta del Este, Asociación Internacional de Seguridad Social-Conferencia Interamericana de Seguridad Social.

ONU-Habitat I (1976), “Declaración de Vancouver sobre Asentamientos Humanos”, 11 de junio de 1976, Vancouver, ONU-Habitat.

LUIS MIGUEL VALENZUELA MONTES
lvmontes@ugr.es

Profesor titular del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Universidad de Granada

Luis Miguel Valenzuela Montes. Doctor en Geografía por la Universidad de Granada, España. Actualmente es profesor titular del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio y coordinador del Máster en Urbanismo (Universidad de Granada). Ha realizado investigación durante tres sexenios. Sus principales líneas de investigación son el diseño de escenarios de desarrollo territorial, la evaluación de la planificación y la integración urbana en torno a corredores de transporte. Entre sus más recientes publicaciones están, como coautor: “Keys for improving in IWLRM: Three laboratories in Andalusia, Spain”, *Tecnología y Ciencias del Agua*, 11 (1), Ciudad de México, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, pp. 37-84 (2020); “A heuristic approach for exploring uncertainties in transport planning research”, 20 (4), *Planning Theory & Practice*, Londres, Routledge Journals, Taylor & Francis, pp. 537-554 (2019); y “European strategies for adaptation to climate change with the mayors adapt initiative by self-organizing maps”, *Applied Sciences*, 9 (18), 3859, Basilea, MDPI-Open Access Publishing, pp. 1-24 (2019).